جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

الإطار القانوني القائم في الضفة الغربية وقطاع غزة وأثره في التنمية السياسية منذ 1994 وحتى 2004

إعداد
أنغام زكريا محمد مسعود

إشراف
الدكتور نايف أبو خاف

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.

2007م

الإطار القانوني القائم في الضفة الغربية وقطاع غزة وأثره في التنمية السياسية منذ 1994 وحتى 2004

إعداد

أنغام زكريا محمد مسعود

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2007/1/29، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
1. د. نايف أبو خلف / مشرفاً ورئيساً	....
2. د. أيمن يوسف / ممتحناً خارجياً	....
3. أ. د. عبد الستار قاسم / ممتحناً داخلياً	....

الإهداء

إلى روح جدتي الطاهرة التي أحتسبها عند الله

وإلى من فارقتهما من أجل المعرفة

و زرعا فيَّ حب العلم والسعي نحو العلا

و تكبدا المشاق من أجل راحتنا ونجاحنا

إلى والدايَ الحبيبين

إلى أخي الوحيد

وإلى من رعاني من يوم وطأت قدماي برنامج التخطيط والتنمية السياسية

إلى مربي الفاضل ومعلمي الجليل والدي الدكتور نايف أبو خلف

امتنا وعرفاناً مني بالجميل

وإلى أحبة فارقتهم وفارقوني

شكر وتقدير

بادئ ذي بدء أتقدم بالشكر والحمد لله سبحانهُ وتعالى الذي ما كان لي أن أنجز هذا العمل المتواضع دون عونه، فالحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله.

وأتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع وكانوا لي خير رفيق ومعين بعد الله سبحانهُ وتعالى سواءً في طباعتها، أو تنسيقها، أو مراجعتها لغوياً. وأخص بالذكر خالتي العزيزة ختام سلمان، والصديقة ولاء عبد الفتاح.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر لأعضاء لجنة المناقشة، لما بذلوه من المتابعة والجهد من أجل إتمام وإنهاء مناقشة رسالة الماجستير.

فهرس المحتويات

فهرس الملاحق

الإطار القانوني القائم في الضفة الغربية وقطاع غزة وأثره في التنمية السياسية منذ 1994 وحتى 2004

إعداد

أنغام زكريا محمد مسعود

إشراف

الدكتور نايف أبو خاف

الملخص

على الرغم من أهميتهِ للعملية التنموية، إلا أنه لم يرقى إلى تلك الأهمية في الأدبيات التنموية، إنه القانون. ونظراً لأهميته الشديدة ارتأته الدراسة موضوعا لها. فالإطار التنظيمي والمؤسساتي القائمة على القواعد والنظم (الممأسسة) ضرورية من أجل بناء الدولة وضمان كيانها. واستهلت الدراسة بالجانب النظري والمفاهيمي المتناول لعلاقة القانون بالتنمية، وطرحهِ للكثير من الجدل المفاهيمي حول عدة مصطلحات قانونية. وكانت خلاصة الفصل الأول أن الإطار القانوني بالغ الأهمية وضروري من أجل إنجاح العملية التنموية، وأنه من المستحيل أن تقوم للتنمية أياً كان نوعها قائمة بدون الإطار القانوني.

عنيت هذه الدراسة بالحالة الفلسطينية التي تسعى للبناء والتحرير، ولم تصل لهما بعد، إضافة إلى المناداة بالإصلاح دائماً وباستمرار من عدة أطراف فلسطينية. وكان سؤال الدراسة هل ينجح الإطار القانوني القائم في مناطق الحكم الذاتي عملية التنمية السياسية؟ في سبيل الإجابة عن هذا السؤال انطلقت الدراسة من الاتفاقيات المرحلية، وتناولتها في الفصل الثاني وعرضتها على خمسة محاور، وخلاصة الفصل أن إعلان المبادئ أعطى الفلسطينيين حكم ذاتي بلا سيادة ضمن إطار الاتفاقيات المرحلية التي فرضت على الجانب الفلسطيني ترتيبات أمنية تشكل عائق أمام عملية التنمية السياسية. وازداد الأمر تعقيداً مع تغييب لمرتكزات حكم ديمقراطي من خلال المجلس المنتخب الذي يملك صلاحيات التنفيذ والتشريع معاً، وهو صاحب الولاية بموجب الاتفاقيات، أي أن الاتفاقيات غيبت مبدأ فصل السلطات الذي لا تقوم دولة ديمقراطية بدونهِ. ناهيك أن الاتفاقيات المرحلية تشكل إسفيناً يقطع بين الشعب الفلسطيني وتكامله السياسي. وأطبقت دولة الاحتلال الإسرائيلي الطوق على مناطق الحكم الذاتي من خلال الترتيبات

الاقتصادية بين الجانبين، التي استخدمتها دولة الاحتلال كأداة لعرقلة الدمقرطة الفلسطينية. ناهيك عن المساعدات الدولية التي عملت على إخضاع القرار السياسي الفلسطيني لرغباتها.

لتنفيذ الالتزامات المترتبة على الجانب الفلسطيني سعى لسن القوانين اللازمة لذلك. وتناول الفصل الثالث أكثر هذه القوانين جوهرية خاصة أنها المؤطرة للتنمية السياسية. وانعكست الاتفاقيات بشكل ملحوظ على قانون الانتخابات، وقانون المطبوعات والنشر، ومشروع قانون الأحزاب. بينما انعكس الإرث السياسي لمنظمة التحرير بشكل ملحوظ على بقيتها. وبشكل عام امتازت جميع القوانين المتناولة بالمصطلحات الغامضة، والمبهمة، والمائعية، وإطلاق يد السلطة التنفيذية، وتقييد الحريات الأساسية.

أما الفصل الرابع للدراسة فتناول قضية مهمة أُهملت ولم تعطى الأهمية. وخلص الفصل إلى أن الثقافة القانونية الفلسطينية السائدة سائرة في اتجاهين: شخصنة القوانين والمؤسسات. وثقافة الاستهانة بالقانون، وعدم احترامهِ وانتهاكهِ سواء من قبل الأفراد أو القادة. وهكذا ثقافة لا تدعم الإطار القانوني، الذي هو بأمس الحاجة لقناعة الناس وإلى الاحترام والإجلال.

خلصت الدراسة في النهاية إلى أن الإطار القانوني في مناطق الحكم الذاتي المتمثل في: الاتفاقيات المرحلية، والتشريعات الفلسطينية الجديدة، والثقافة القانونية، يمثل عائقاً أمام عملية التنمية السياسية. وفي سبيل تفعيل الإطار القانوني لمناطق الحكم الذاتي أوصت الدراسة بما يلي:

أولاً: فيما يتعلق بالاتفاقيات المرحلية، التي من الصعب إلغاءها، ارتأت الدراسة كسبيل لحل هذه الأزمة أن تحسن القيادة شروط وظروف التفاوض، وأن تتدارك الأخطاء التي وقعت فيها في ظل المفاوضات التي نجمت عنها إعلان المبادئ. وأن تتوفر الإرادة السياسية الجادة من أجل إيجاد اتفاق يسعى لإقامة دولة على أسس ديمقراطيةٍ، لا السعي لدولة فقط.

ثانياً: فيما يتعلق بالتشريعات الفلسطينية:

أ- ضرورة الابتعاد عن الشخصنة عند عملية سن القوانين، وخاصة القانون الأساسي، وهذا يتطلب إعادة صياغة بنوده بموضوعية.

ب- تحديد الفلسفة القانونية وفلسفة نظام الحكم المطلوب: فيجب أن يعاد بناء القوانين على إحدى المدرستين (الانجلوسكسونية/اللاتينية)، وأن يحدد نظام الحكم المطلوب إما بالنظام البرلماني أو بالنظام الرئاسي. إضافة إلى مراجعة كاملة شاملة للقوانين المقرة وإعادة صياغتها بطريقة تناسب الفترة الانتقالية والوضع اللامستقر للمجتمع والقضية الفلسطينية، أي تكون تشريعات انتقالية إلى حين إقامة الدولة المستقلة .

ت- وفي سبيل ذلك يجب أن تفعل المؤسسات المجتمعية المعنية بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان والقانون نفسها تجاه إعادة صياغة هذه القوانين.

ثالثا: إعادة تشكيل الثقافة القانونية للمجتمع الفلسطيني، وزرع ثقافة الاحترام والإجلال للقانون. ويقع عبء هذه المسؤولية على النظام الحاكم، إلا أن المشكلة أن النظام الحاكم ذاته لا يحترم القانون.

رابعاً: إعادة فرض القانون بالقوة والإكراه، وهذا يتطلب إرادة سياسية جادة في ذلك، وإعادة تأهيل وتفعيل الأجهزة الأمنية.

المقدمة

التنمية عملية ضرورية في ظل عصر نضوب الموارد، في ظل التطورات والمتطلبات التي تطرأ على الدول وعلى طبيعة العلاقات الدولية، في ظل النظام العالمي الجديد الذي امتاز بأن "العولمة" إحدى سماته، والتي غيرت النظام الدولي وقلبته ورمت بظلالها على الدول لتعيد ترتيب أوضاعها مع هذا النظام الجديد، وتسعى للتنمية بطرق أُخرى غير الطرق التي انتهجتها في ستينات وسبعينات القرن الماضي.

أصبحت التنمية أيا كان بعدها: سياسياً، أم اقتصاديا، أم اجتماعياً، أم إنسانياً (الإطار الأشمل) مصدر اهتمام المجموعة الدولية بشكل كبير، وهذا نلحظه من التقارير الدورية والسنوية التي تصدر عن المنظمة الدولية ووكالاتها المتخصصة، أو المنظمات الإقليمية. وأول وأكثر ما ركزت عليه هذه التقارير هو ضرورة وجود إطار قانوني تعمل من خلاله مؤسسات الدولة وبرامجها التنموية.

قادت المسيرة التاريخية والكفاح المرير الذي عاشته الإنسانية إلى نتيجة وهي أن الحفاظ على الحقوق الإنسانية وعلى الحريات الأساسية بحاجة إلى قواعد ونظم وتنظيم مجتمعي، وهذه اصطلح على تسميتها بالقانون، وبناء مؤسسات الدولة على أسس قانونية وهذه تعرف بالمأسسة. وحتى يُضمن نجاح سير العمليات التنموية لا بد من إطار يحيطها حتى يُنظمها ويضمن عدم جنوحها، ويضع القائمين عليها تحت طائلة المسؤولية، وهذا الإطار هو الإطار القانوني.

الإطار القانوني هو الدستور الذي يقبع على قمة رأس الهرم القانوني في الدولة، وهذا الإطار بحاجة إلى قضاء يحميه، وإلى سيطرة أحكامه على جميع أجزاء الدولة حتى يصل إلى النتيجة المرجوة، وإلى تشريعات صادرة عن البرلمانات (ممثلة الإرادة العامة) ذات مضمون ديمقراطي وعادل، وتسعى لغاية مهمة هي الحفاظ على الحقوق الإنسانية، وجميع تلك المفردات توصلنا للنتيجة المرجوة، دولة القانون. وإذا كانت غاية العملية التنموية الإنسانية، فيجب أن يكون الإطار الذي يحيطها وينظمها غايته الإنسانية أيضاً، وإلا أعاق هذا الإطار العملية التنموية برمتها.

إن دول الجنوب التي هي بأمس الحاجة إلى التنمية حتى تنهض بنفسها؛ تحتاج أيضا لإطار قانوني يحتوي هذه التنمية بطريقة داعمة لها، خاصة أنها تسعى للبناء والتطوير والتحديث بعد نيلها الاستقلال عن الاستعمار. وبدلاً من تفعيل عملية تنظيم المجتمع، وبناء دول القانون، تحولت دول الجنوب إلى دول تهدر موارد التنمية، دولٍ قمعية تسلطية تستخدم القانون بطريقة مخالفةٍ لفلسفتهِ، فأصبح الأداة الأمثل للتنكيل بالأفراد والسيطرة على المجتمع، والعجب العجاب أنك تسمع خطباً تتحدث عن التنمية في ظل ذلك الوضع. وحتى تكون الباحثة منصفة فإن دول العالم الثالث ليست على درجة واحدة من القمع والتسلط وإهدار موارد التنمية مثل العملاق الصيني النامي، إلا أن المعنية بحديث الباحثة هي الدول العربية. والسؤال هو ما هي غاية التنمية في العالم الثالث: الحفاظ على كرسي الحكم أم التنمية الإنسانية المستدامة؟

لم تقف الأمور في العالم الثالث عند ذلك الحد؛ بل إن هناك من راكم مسائلَ كثيرة تحت بند التحرير والاستقلال كما فعلت منظمة التحرير الفلسطينية، سواء أثناء نضالها المسلح أو نضالها السياسي على مدار أربعين عاماً، وانتقل هذا الإرث إلى سلطة الحكم الذاتي الفلسطينية الوليدة عن اتفاقية أوسلو. فقد غضت سلطة الحكم الذاتي الطرف عن جميع قضاياها الداخلية لصالح العملية السلمية والتفاوض مع إسرائيل الأمر الذي ساعد على تفشي الفساد بجميع أنواعهِ. مع أن المجتمع الفلسطيني بأمس الحاجة إلى التنظيم لأنه في مرحلة مصيرية من حياته، وهي مرحلة التحرير والبناء التي يجب أنُ تحتضن بإطارٍ قانوني يفعل المحاسبة والمساءلة حتى تمضي عملية البناء في طريقها الصحيح، فما بني على باطلٍ فهو باطل. إلا أن الحديث سهل لكن التطبيق صعب في ظل وجود الاحتلال الإسرائيلي وغياب السيادة وفي ظل التقييدات التي فرضتها الاتفاقيات على الجانب الفلسطيني. أي هناك معضلتان عند الحديث عن التنمية السياسية في مناطق الحكم الذاتي: الاتفاقيات المرحلية والإرث السياسي لمنظمة التحرير، وهنا المشكلة.

مشكلة الدراسة

إذا كانت سلطة الحكم الذاتي (السلطة الفلسطينية) تسعى للتنميـة الـسياسية أو التحـول الديمقراطي كما سمتها الأدبيات الفلسطينية أو للإصلاح كما سمته سلطة الحكم الذاتي، إلا أنها لم تهيء لعملية التنمية البيئة القانونية المناسبة رغم حاجة المجتمع الفلسطيني للتنظـيم والقـانون، فالتنمية السياسية تواجه **مشكلة جوهرية ورئيسية متمثلة في عدم ووجود إطار قـانوني مـواتي أو مناسبٍ يحتضنها ويهيء لها سبل نجاحها، رغم حاجة المجتمع الفلسطيني لكليهما** (القانون والتنمية السياسية)**.** فالإطار القانوني لسلطة الحكم الذاتي يستند إلى:

الاتفاقيات المرحلية بما تحمله من التزامات أمنية كثيرة على الجانب الفلسطيني وتقييدات متنوعة ومتعددة الاتجاهات، أنزلت سقف الطموح الفلسطيني نحو بناء دولة مستقلة ذات سـيادة، نحو المواطنة والتكامل ودولة الحقوق والحريات الأساسية، دولة فصل السلطات وحكم القـانون. ويستند إلى إرث قانوني متعدد وتشريعات جديدة سنها المجلس المنتخـب ترجمـت الاتفاقيـات المرحلية على شكل نصوص ومواد، وأطلقت ذراع السلطة التنفيذية (أي تأثرت بالإرث السياسي لمنظمة التحرير)، وتأثرت بالقوانين الموروثة وجمعت من الجانبين الأردني والمصري مما أدى إلى غياب فلسفة محددة لها، ناهيك غموضها وإبهامها ولا يفترض بالقانون أن يكـون غامـضاً ويحتمل التأويل. وإلى قضاء حمل معه إرث سنوات طوال من الاحتلال، قضاء مهلهـل يعـاني من بطء في إصدار الأحكام، وتكديس للقضايا، وتجاوزات من السلطة التنفيذية. وتنوه الباحثـة إلى أن الدراسة لن تتناول الجهاز القضائي الفلسطيني لأنه بحاجة إلـى بحـث مـستقل بذاتـه، وستكتفي الدراسة بالتعرض لقانون السلطة القضائية الفلسطينية، بمعنى أن الدراسـة سـتختص بأحد جوانب الإطار القانوني وهو حكم القانون.

يتطلب الإطار القانوني ثقافة قانونية "متينة"، والمجتمع الفلسطيني وقيادته معتنقين لثقافةٍ لا قانونية، ثقافةٍ فوضوية، ثقافة الاعتياد على عدم الانصياع إلى القانون والنظام. وهذا يقـوض الإطار القانوني والقاعدة القانونية لأنه يجمد القانون ولا يفعله، فالقانون كتقنينٍ موجـود إلا أنـه مغيب ولا يتم (إعماله) أي تفعيله.

إن جميع العوامل المذكورة أعلاه تشكل أجواء تعدم الرؤية أمام أية عملية تنموية في مناطق الحكم الذاتي، بمعنى أن الفلسطينيين يتحدثون عن الإصلاح والتنمية قبل أن يستبقوها بأجواء صافية تسهل سير العملية؛ هذه الأجواء هي الإطار القانوني، وتختزل الباحثة مشكلة الدراسة عن طريق استهجانها الحديث الذي يدور عن التنمية أو الإصلاح في ظل إهمال مرتكز أساسي لها وهو القانون. بطريقة أخرى مشكلة الدراسة تدور حول الأسئلة التالية:

- هل الاتفاقيات المرحلية كإطار قانوني وسياسي لسلطة الحكم الذاتي داعمة للتنمية السياسية؟
- وإذا كان الجواب لا، فلماذا؟ وما هي المعيقات التي تحملها هذه الاتفاقيات وتنشرها أمام التنمية السياسية؟
- ما مدى تأثير التشريعات الفلسطينية الجديدة على التنمية السياسية؟
- وما هي العوامل المؤثرة على هذه القوانين؟ وهل لعبت الاتفاقيات المرحلية فيها دوراً كبيراً؟
- كيف تؤثر الثقافة القانونية الفلسطينية على التشريعات الجديدة وعلى الإطار القانوني في مناطق الحكم الذاتي؟
- وأخيراً هل عدم تنظيم المجتمع الفلسطيني وإخضاعه قيادة ومواطنين للمساءلة والمحاسبة تتحمل نتيجتها الاتفاقيات المرحلية، أم القيادة الفلسطينية؟

للإجابة عن أسئلة مشكلة الدراسة ستقدم الباحثة عدداً من الفرضيات كإجابات أولية عنها.

فرضيات الدراسة

الأولى: إن تعثر عملية التنمية السياسية في مناطق الحكم الذاتي الفلسطينية مرتبطٌ ارتباطاً وثيقاً بغياب إطار قانوني مناسب فيها، فمضمون الاتفاقيات المرحلية وتنفيذها على الأرض كان عائقاً أمام عملية التنمية السياسية.

الثانية: الاتفاقيات المرحلية والإرث السياسي لمنظمة التحرير كان لهما بصمة لاديمقراطيةٌ واضحةٌ في مضمون معظم النصوص والقواعد التي تكونت منها التشريعات الفلسطينية الصادرة عن المجلس المنتخب.

الثالثة: أثرت التشريعات الفلسطينية الجديدة على التنمية السياسية تأثيراً سلبياً؛ فهذه التشريعات أطلقت يد السلطة التنفيذية وسعت إلى تركيز معظم الصلاحيات في يدها من أجل تطبيق الاتفاقيات وضمان سير العملية التفاوضية.

الرابعة: هناك علاقة وثيقة بين الثقافة القانونية الفلسطينية السائدة وعدم العمل بالقوانين النافذة في مناطق الحكم الذاتي وعلى رأسها القانون الأساسي، والنتيجة هي غياب حكم القانون.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية الدراسة من كونها تتناول قضية مهمة لم تُولى أية أهمية من قبل القيادة الفلسطينية وهي قضية تنظيم المجتمع -وهذا أمر مستغرب لدى الباحثة رغم أن المجتمع الفلسطيني يفتقر إلى عملية التنظيم والتأطير القانوني- وإيجاد البيئة الملائمة لإنجاح العملية التنموية أو ما تسميه سلطة الحكم الذاتي بعملية (الإصلاح). فكثرة الأحاديث عن الإصلاح في الآونة الأخيرة وعن الحكم الديمقراطي تستدعي إيلاء البيئة المحيطة بعملية الإصلاح أو الديمقراطية أهمية خاصة لمعرفة مدى تضافر وتوافر عوامل إنجاح هذه العملية.

لا يفوت الباحثة التذكير بأن هناك أهمية خاصة لهذه الدراسة تنبع من قلة الأدبيات الفلسطينية التي تناولت موضوع الإطار القانوني في مناطق الحكم الذاتي وأثره في التنمية السياسية رغم أهميته الشديدة وضرورته الملحة. فالحديث عن الإصلاح والديمقراطية في مناطق الحكم الذاتي يتناول أركان الديمقراطية من زوايا سياسية وبإسهاب، وعندما يصل الأمر عند الإطار القانوني يتم التطرق له سريعاً ومختصراً وعلى الأغلب في حدود القانون الأساسي والتذكير بضرورة تفعيله وتطبيقه. ناهيك أن الاتفاقيات المرحلية التي أفرزت ما عرف بالسلطة الفلسطينية، لا يتم الحديث عنها كإطار قانوني، أو تسليط الضوء عليها بهذا الاتجاه. حتى أن

الحديث عن القضاء المستقل يأخذ مساحة أكبر من الحديث عن مضمون القوانين وعلاقتها بالتنمية.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى إبراز المسائل التالية:

- أثر الاتفاقيات المرحلية كإطار قانوني في مناطق الحكم الذاتي الفلسطيني على العملية التنموية.
- دراسة التشريعات الفلسطينية الجديدة التي تؤثر على التنمية السياسية، التي على علاقة مباشرة معها، وأثر الاتفاقيات المرحلية والإرث السياسي لمنظمة التحرير على تركيبة ومضمون هذه القوانين.
- وضع رؤية للحد من أثر الاتفاقيات المرحلية على التنمية السياسية، فهذه الاتفاقيات قائمة ولها دور كبير قد يصعب إلغاؤه وإنما قد يكون هناك مجال للتخفيف من حدتهِ.
- تقديم نقد للتشريعات الفلسطينية المؤطرة للتنمية وتقديم طروحاتٍ لتعديلها وتعديل فلسفتها.

وفي سبيل ذلك ستستخدم الباحثة أسلوب المقابلات الشفهية كأداة للدراسة، مع أكاديميين، وسياسيين، ورجال القانون.

نطاق الدراسة الزماني والمكاني

الإطار الزمني للدراسة يبتدئ من مرحلة نشوء السلطة رسميا في 1994، إلى عام 2004، أما مكانياً فسيشمل أراضي الحكم الذاتي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

منهجية الدراسة

ستستخدم الدراسة أكثر من منهج لتحقيق غايتها المرجوة، ومن هذه المناهج:

المنهج التاريخي الذي يقوم على دراسة الظاهرة وتتبعها تاريخياً من الماضي وحتى الحاضر، فيصعب فهم الحاضر دون الرجوع للماضي. ويعمل المنهج التاريخي أيضاً على تعقب الموضوع محل الدراسة مما يساعدنا على الرجوع إلى الوراء والانطلاق من الفترة التاريخية. فالإرث السياسي لمنظمة التحرير والثقافة القانونية المتبلورة لدى المجتمع الفلسطيني ظواهر تاريخية بحاجة إلى مراجعة لأن لها تأثيراً واضحاً وملموساً على الحاضر.

المنهج الوصفي التحليلي، كون الدراسة تتناول الفترة الزمنية الحالية، فهو بالتالي يصف الظاهرة القائمة ومن ثم تحليل هذه العوامل للوصول إلى نتائج وأجوبة تدور حولها. فسيكون هناك عملية وصف للاتفاقيات والقوانين والواقع القائم وتحليلها جميعا، سواء من زاوية وضعها القائم أو من زاوية تأثيرها اللاحق.

مراجعة الأدبيات السابقة

لم يولَ القانون في الأدبيات الفلسطينية بشكل عام الأهمية التي وليت بها الزوايا السياسية للتنمية السياسية، مع أن الاتفاقيات المرحلية عقود قانونية وتصبغ التزامات قانونية على كلا الطرفين. حتى القيادة الفلسطينية الموقعة على الاتفاقيات قصرت جداً وأهملت الجانب القانوني بشهادة رجا شحادة في مقالتين له: "**قضايا السلطة القانونية: تحليل قانوني لاتفاق غزة- أريحا**"[1]، "**والمضامين القانونية والعملية لاتفاقية القاهرة**"[2]. ليس هذا فقط، بل يرى غياب للقانون من الخطاب السياسي الفلسطيني مع أنه يلعب دوراً حيوياً في إنجاح المفاوضات المستقبلية ووسيلة مهمة "لإنجاز تغيير اجتماعي سلمي وحقيقي وإنجاز تنمية اقتصادية وسياسية"،

---

[1] رجا شحادة، **قضايا السلطة القانونية: تحليل قانوني لاتفاق غزة –أريحا**، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 19، صيف 1994.

[2] رجا شحادة، **المضامين القانونية والعملية لاتفاقية القاهرة**، مجلة السياسية الفلسطينية، السنة الأولى، العددين 3 و 4، صيف وخريف 1994.

وتوافقه الباحثة في وجة نظرهِ التي تقول: "إذا قدر لهذه الأعوام الانتقالية أن تقودنا إلى ما نصبو إليه، فالتغيير يجب أن يتم عبر القانون".

وستُقدم الباحثة الأدبيات على مستويات أربعة: مستوى يتحدث عن علاقة القانون بعملية التنمية السياسية، ومستوى يتحدث عن الاتفاقيات المرحلية وتأثيرها علـى التنميـة الـسياسية، والمستوى الثالث يتحدث عن القوانين الفلسطينية، والمستوى الأخير يتحـدث عـن الاتفاقيـات المرحلية من زاوية سياسية نقدية. وتنوه الباحثة أن جميع الأدبيات استخدمت مصطلح التحـول الديمقراطي وليس مصطلح التنمية السياسية باستثناء عدنان عودة في مؤلفهِ **"النظـام الانتخـابي الفلسطيني وتأثيره على النظام السياسي والحزبي"**[(1)]. حيث يقول: "إن الدور الذي يلعبه النظام الانتخابي في إحداث التنمية السياسية بالغ الأهمية" و"من أجل تفعيل الحياة الـسياسية والحزبيـة ولتحقيق تنمية سياسية فعلية".

يأتي ضمن **المستوى الأول**: خليل الشقاقي "التحول **نحو الديمقراطية في فلسطين: عملية السلام، والبناء الوطني، والانتخابات**"[(2)]، و**"البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين"** لعلي الجرباوي[(3)]، و**"النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين"** لمحمد خالد الأزعر[(4)]. الشقاقي يعتبر القوانين الصادرة عن السلطة الفلسطينية معبرة عن نفس العقلية غير الديمقراطية للقيادة الفلسطينية، وأنها قوانين تنظر للمؤسسات المدنية والأحزاب السياسية على أنها "عدو" يجب "مراقبته واحتواؤه وإخضاعه"، وأنها تسعى لحماية العملية السلمية. ويرى الجرباوي بعد مراجعته لعدة قوانين هي: (القانون الأساسي، وقانون المطبوعات والنشر، وقانون الهيئات المحلية، ومشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ومشروع قانون الأحزاب

---

(1) عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظام السياسي والحزبي**، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، آذار/ مارس 2004.

(2) خليل الشقاقي، **التحول نحو الديمقراطية في فلسطين: عملية السلام، والبناء الوطني، والانتخابـات**، نـابلس: مركـز البحوث والدراسات الفلسطينية، تشرين ثاني/ نوفمبر 1996.

(3) علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحويل الديمقراطي في فلسطين**، سلسلة أوراق بحثيه، رام الله: مـواطن المؤسـسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط1، كانون الثاني 1999.

(4) محمد خالد الأزعر، **النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين**، رام الله: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط1، تشرين أول 1996.

السياسية) أن جميعها تشترك بالخصائص التالية: المركزية وتضييق المجال أمام الحقوق والحريات العامة "وبالتأكيد فإن هذا المعنى لا يعزز التوجه نحو الديمقراطية والتحول الديمقراطي في البلاد". ورغم رأيهِ هذا فإن الديمقراطية، ذات العلاقة الجدلية "بين عناصر وعوامل متعددة تؤثر في بعضها البعض لتنتج نظاماً مجتمعياً يقوم على نسبية الحقيقة والتسامح وتقدير الفردية، ويؤدي إلى إيجاد واستمرارية إسناد نظام سياسي يقوم على سيادة القانون وفصل السلطات وتداول السلطة وصياغة الحقوق والحريات العامة والفردية"، لا تعتمد في نظره على "خلق بنية قانونية لتنتج الديمقراطية، بل العكس هو الصحيح فالبنية القانونية تتطور كنتاج لتفاعل مجتمعي مستمر، وتكون قادرة على دعم عملية إنتاج وإسناد نظام سياسي ديمقراطي إن هي انبثقت أصلا عن تفاعل مجتمعي تتأصل فيه قيم الديمقراطية".

لكن هذا ما لا تراه الباحثة، لأن خصوصية المجتمع العربي يجب أن تراعى عند الحديث عن عملية التنمية أو التحول الديمقراطي، فالوضع القانوني المتردي جداً لا يصلح بوضعهِ القائم مرتكزاً للعملية التنموية أيا كان نوعها. إضافة إلى أن افتراض أن البنية القانونية تتطور كنتاج تفاعل مجتمعي مستمر وتكون قادرة إن انبثقت عن تفاعل مجتمعي، معناه في نظر الجرباوي أن الديمقراطية يجب أن تسبق البنية القانونية، ولم يثبت أن التجربة الديمقراطية الغربية سبقت وجود البنية القانونية. ويجب ألا يفهم من حديث الباحثة أن الإطار القانوني هو الجانب/ المدخل الوحيد لعملية التنمية السياسية، ولكن كان لا بد أن يولى القانون الاهتمام أكثر، وأن يتم التركيز عليه نظراً لخطورة الوضع والمأزق الذي وصل إليه القانون في الضفة الغربية وقطاع غزة. "فالتكوين القانوني" كما يقول محمد خالد الأزعر "لا يهتدي بإجراءات ديمقراطية من حيث ضرورة إقراره من أهل الاختصاص ونتيجة مداولات متخصصة معمقة متمهلة، كما أن بعض القوانين تستلهم التراث القانوني المعيب المتخاف عن مراحل السيطرة الخارجية". لذلك يرى الأزعر في "الأطر القضائية- القانونية" مدخلاً من مداخل التحول الديمقراطي التي تتغير مع الوقت ومع المكان إضافة إلى مداخل أخرى (مدخل الثقافة السياسية، ومدخل التعددية السياسية، ومدخل نمط البناء الاجتماعي الاقتصادي، ومدخل الإصلاح المؤسساتي، ومدخل التأثيرات الخارجية). ويعتبر الأزعر أن إعمال الأطر القضائية-القانونية مدخلاً مناسباً للاقتراب من النظام الديمقراطي، وبوسعها تشكيل العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

ننتقل إلى **المستوى الثاني** وهو الاتفاقيات المرحلية التي تتناولها الأدبيات في أغلبها كإطار سياسي وليس إطار قانوني. فأوسلو حسب وصف محمد الأزعر في "**النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين**" هي عبارة عن "قمة الأداء السلطوي لرئاسة النظام- يقصد رئاسة منظمة التحرير- ومثابة صك معلن بعدم توفر النظام على الديمقراطية من الأصل"، بل إن الديمقراطية الفلسطينية أول الخاسرين من اتفاق غزة- أريحا الذي في نظر عبد الإله بلقزيز في بحثه بعنوان "**عن الاتفاق الفلسطيني- الإسرائيلي: ليس في الإمكان أسوأ مما كان**"[1] عرض الديمقراطية الفلسطينية "لمذبحة سياسية هي الأولى في عنفها منذ ربع قرن".

الجرباوي بدوره "**البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**" يرى أن بنية النظام السياسي الفلسطيني المرتكز على الاتفاقيات الفلسطينية- الإسرائيلية والمقيد بشروطها، "عائقاً بنيوياً أمام تحقق عملية التحول الديمقراطي في فلسطين". ليس هذا فقط، بل التقييدات التي فرضتها إسرائيل وسماها "العوامل الموضوعية" حفزت إنتاج عوامل ذاتية فلسطينية منبثقة عنها، ويقصد الإرث السياسي لمنظمة التحرير، وهذه العوامل الذاتية أدت ومن خلال تقاطعها مع المتوارث من عوامل إلى أحكام الطوق حول عملية تبلور بنية النظام السياسي الفلسطيني الناشئ في فلسطين.

لكن وليد سالم رأى في تلك "العوامل الموضوعية" يداً فلسطينية خفيه، وذلك عند دراسته عن "المجلس التشريعي" الذي تتحفظ الباحثة على تسميته تلك فهو المجلس المنتخب وليس التشريعي لأنه منقوص الولاية. هكذا يراه أيضا تيسير خالد في مقالة له بعنوان "**النجاح والفشل في تجربة العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية**"[2] مجلس ذو صلاحيات تنفيذية وتشريعية وليس سلطة تشريعية بالمعنى الدستوري المتعارف عليه. تعود الباحثة لوليد سالم

---

[1] عبد الإله بلقزيز، **عن الاتفاق الفلسطيني-الإسرائيلي: ليس في الإمكان أسوأ مما كان**، مجلة المستقبل العربي، السنة 16، العدد 178، ديسمبر / كانون الأول 1993.

[2] تيسير خالد، **النجاح والفشل في تجربة العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، في ملف: علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية**، مجلة السياسة الفلسطينية، السنة 5، العدد 17، شتاء 1998.

ومؤلفه "**المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**"[1]، ففي نقاشه حـول المجلـس التـشريعي وضعفه أمام رئاسة السلطة التنفيذية ينتقد القول الذي يعتبر أن مصدر قوة الرئيس أمام المجلـس التشريعي هو نصوص الاتفاقيات الفلسطينية- الإسرائيلية، ويؤكد أن الزمن سيثبت أن صلاحيات الرئيس الموسعة جداً- والتي هي معيق للديمقراطية- نجمت عن "إصرار فلـسطيني" وليـست مجرد "رغبة إسرائيلية". وبذلك حمل وليد سالم الإرث السياسي والثقافة السياسية القائمـة لـدى قيادة منظمة التحرير مسؤولية مضمون الاتفاقيات المرحلية من منطلق رغبة فلسطينية وليس من منطلق أن الطرف الأقوى هو من ُيلزم. ولكن أليس في رأيه هذا إعفاء إسرائيل من المـسؤولية الرئيسية خاصةً أنها هي من صاغت الاتفاقيات؟ تؤيد الباحثة على الجربـاوي الـذي يـرى أن المصلحة الإسرائيلية لعبت دوراً رئيسياً في تحجيم إمكانية إيجـاد بنيـة ديمقراطيـة للـسلطة الفلسطينية، فإسرائيل ضمنت من خلال جمع مختلف الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والرقابيـة بيد رئيس السلطة "عدم وجود إمكانية فعلية لأي فصل للسلطات داخـل الـسلطة الفلـسطينية". وعملت على "مراكمة الصلاحيات" بيد رئيس السلطة لإبقاء السلطة الفلسطينية ذات صـلاحيات "محدودة ومقيدة"، ويصل إلى نتيجة أن الديمقراطية الفلسطينية هي "الضحية الأساسية".

من هذه النقطة أي المصلحة الإسرائيلية، تعود الباحثة لمحمد الأزعر "**النظام الـسياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين**" الذي يرى في الحديث عـن ديمقراطيـة فلـسطينية/ نظـام ديمقراطي فلسطيني مسألة نظرية بحته لأن إسرائيل طرف ممـسك "بقـب قـضية الاسـتقلال الفلسطيني"، وأكثر الإطراف "المرشحة" للتأثير على عملية الدمقرطة الفلسطينية، وأحد مـداخلها هو الاتفاقيات المرحلية المحشوة "بمضامين لها تداعيات غير ديمقراطية فلسطينياً".

المستوى الثالث يتناول التشريعات الفلسطينية وعلى رأسها القانون الأساسـي الـذي تعتبره الباحثة الإطار "المايكرو" لسلطة الحكم الذاتي الانتقالي، بينما تشكل الاتفاقيات المرحليـة الإطار "الميكرو".

---

[1] وليد سالم، **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، سلسلة مداخلات وأوراق نقديـة، رام ا : مـواطن-المؤسـسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط1، 2000.

القانون الأساسي: لم تتناول معظم الأدبيات القانون الأساسي، والتي فعلت تتناوله مـن زاويـة المديح والحث على تطبيقهِ كونه ضروري لسيادة القانون، وللديمقراطيـة، ولفـصل الـسلطات وتنظيم عملها، وحمايته للحريات العامة. حتـى أن الجربـاوي "**البنيـة القانونيـة والتحـول الديمقراطي في فلسطين**" يرى في القانون الأساسي -الذي كان مشروع قانونٍ عنـدما تناولـه- المحفز لعملية التحول الديمقراطي في فلسطين، وأنه "وثيقة متقدمة على كل ما تم التداول بهِ من مشاريع قوانين في المجلس التشريعي منذ بداية ولايتهِ حتى الآن، وما تم إصدارهِ مـن قـوانين فلسطينية تم نشرها في الجريدة الرسمية". الغريب في الأمر أن مسودة الدستور الفلسطيني أخذت اهتماما أكثر من القانون الأساسي، مع أن القانون الأساسي في الوقت الراهن أهم مـن مـسودة دستور تتحدث عن دولة لم يحدد لها حتى الآن أي شكل أو لم يتم حل جميع القضايا العالقة بـين الجانبين.

قانون السلطة القضائية: هناك دراسة للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن[1] حول قـانون السلطة القضائية الذي كان أيضا مشروع عندما تناولته، لكن هذه الدراسة لـم تتنـاول مـسألة استقلال القضاء، وأولت الدراسة أهمية للصياغات القانونية ولهيكلية مجلس القضاء الأعلى دون التعرض لتأثير هذه الهيكلية على استقلال القضاة والجهاز القـضائي. ناصـر الـريس أعتبـر مشروع القانون قد صادر استقلال القضاء الفلسطيني في دراسة له بعنوان "**القضاء في فلسطين ومعوقات تطوره**"[2]، فامتلاك السلطة التنفيذية حق تعيين القضاة وترقيتهم سيعزز مـن إمكانيـة وقدرة السلطة التنفيذية "على تشكيل تكتل موالي لها على صعيد" الجهاز القضائي، مما سـيحول بينه وبين إمكانية التمتع بالاستقلالية "المطلقة والفعلية" وبالتالي التحرر من هيمنة السلطة التنفيذية وسيطرتها. إلا أن سميح محسن يرى خلاف ذلك؛ فقد اعتبره قانوناً يضمن استقلالية القضاء في دراسته "**واقع السلطة القضائية في فلسطين في ضوء القانون الـدولي والمحلـي**"[3]. وتـأتي دراسة مساواة: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقـضاء بعنـوان "**اشـكاليات القـضاء**

---

[1] عيسى أبو شرار وآخرون، **مشروع قانون السلطة القضائية "دراسات وملاحظات نقدية"**، رام الله: الهيئـة الفلـسطينية المستقلة لحقوق المواطن، كانون ثاني 1998.

[2] ناصر الريس، **القضاء في فلسطين ومعوقات تطوره**، رام الله: مؤسسة الحق، تموز 2000.

[3] سميح محسن، **واقع السلطة القضائية في فلسطين في ضوء القانون الدولي والمحلـي**: النظريـة والتطبيـق رام الله: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان، 2003.

الفلسطيني بين مقتضيات التقييم والنص القانوني"[1] لتضرب على الوتر الحساس، وتر استقلال القضاء وذلك من خلال تقديم أربعة مقترحاتٍ لتعديل قانون السلطة القـضائية: المقتـرح الأول يخص تعديل طريقة تشكيل مجلس القضاء الأعلى بأن تجمع بين الانتخاب والتعيين وشخصيات غير قضائية. والمقترح الثاني يتمثل في عدم الاكتفاء بالشروط العامة لشغل المناصب القضائية، وتحديد شروط إشغال كل منصب قضائي على حده، وترك ما دونها ليحـدده مجلـس القـضاء الأعلى. المقترح الثالث يدور حول تحديد صلاحيات وزارة العدل لتلافي أي غمـوض وصـدام مستقبلي بينها وبين مجلس القضاء الأعلى. والمقترح الأخير هو تحديد الشروط الخاصة بإشغال الوظيفة في سلك النيابة العامة والترقية والتمثيل أمام المحاكم، وتوضيح تبعيتها لوزارة العدل مع ضمان استقلاليتها. وتناولت دراسة مساواة مقترحات حول المحكمة الدستورية العليا، وأهمهـا: عدم الحاجة لوجود محكمة دستورية عليا في "فلسطين" ويمكن منح صلاحياتها للمحاكم النظامية بجميع أنواعها وتحديداً محكمة النقض، وذلك لأن الوضع السياسي الفلسطيني الـراهن لا يمثـل دولة ومن الأولى صب الجهود لتحسين مستوى القضاء النظامي بدلا من تشكيل محكمة دستورية بحاجة إلى كفاءات قضائية وقانونية غير متوفرة بعد.

قانون المطبوعات والنشر: تميز القانون عند كل من: سهيل خاف في أطروحته "**حرية الصحافة في عهد السلطة الفلسطينية من عام 1994 إلى 2004**"[2]، وحافظ البرغوثي وعلى الخليلي في ورقتي عمل منشورة لهم في مجلة السياسة الفلسطينية بعنوان "**ملف أراء حول مشروع قـانون المطبوعات والنشر**"[3]، وأريان الفاصد "**تقرير حول حرية التعبير في ظـل الـسلطة الوطنيـة الفلسطينية**"[4] بالتقييد والغموض.

---

[1] مساواة- المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، **إشكاليات القضاء الفلسطيني بين مقتضيات التقيـيم والـنص القانوني**، رام ا ، نيسان 2005.

[2] سهيل خاف، **حرية الصحافة في عهد السلطة الفلسطينية من عام 1994 إلى 2004 وأثرها على التنمية السياسية في فلسطين (الضفة الغربية وقطاع غزة)**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين 2005.

[3] **ملف: أراء حول مشروع قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني**، مجلة السياسية الفلسطينية، السنة 2، العدد 6، ربيـع 1995.

[4] أريان الفاصد، **أصوات الصمت- تقرير حول حرية التعبير في ظل السلطة الوطنيـة الفلـسطينية**، سلـسلة التقـارير القانونية(9)، رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، أيار 1999.

ورأى فيه ماهر العلمي في مقال له في "**ملف أراء حول مشروع قـانون المطبوعـات والنشر**"[1] غياب لاعتراف مهم وهو أن الصحافة الفلسطينية "هي السلطة الرابعة والعين الساهرة على سلامة المسيرة الديمقراطية، وضمان تحقيق الفصل التام بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية". ويرى فيه علي الجرباوي "**البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**" أنه "لا ينطلق من مبدأ إشاعة حرية التعبير"، وأنه تضمن شروطاً "قاسية في درجة تكبيلهـا". ووصـفه طاهر شريتح في ذات الملف في السياسة الفلسطينية[2] بالسجن الجديد للصحافة الفلسطينية وقيداً آخر على حرية التعبير عن الرأي.

قانون الانتخابات: نقدت الأدبيات تبني قانون الانتخابات الفلسطيني لنظام "الأغلبيـة البـسيطة" ورأى فيه: أحمد مجدلاني وطالب عوض في دراسة لهما بعنوان "**دراسة تحليليـة حـول أثـر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس التشريعي**"[3]، قانوناً كلاسيكياً أضر بالتعدديـة الـسياسية التي كان يتحلى بها المجتمع الفلسطيني طيلة سنين عديدة، وحول الأقلية إلى أكثرية كبيرة فـي المجلس "التشريعي"، وراعى الاعتبارات السياسية. جهاد حرب في تقرير له عن "**تأثير النظـام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي القادم**"[4] اعتبر أن القانون لم يراع خصوصية الواقع الفلسطيني "الذي تميز بالتعددية السياسية والفكرية ووجود أحزاب وفصائل سياسية".

ورأى عدنان عودة بدوره في مؤلفهِ "**النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظـام السياسي والحزبـي**"[5] أن النظام الانتخابي الذي لعب دوراً حاسماً في تشكيل "الإطار القـانوني للنظام السياسي" جاء نتيجة ظروف سياسية تمثلت في: الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية، "ونسخ" وتبني قانون الانتخابات الأردني لسنة 1986، وضمان فوز كتلة فتح من أجل استمرار العمليـة

---

[1] **ملف: أراء حول مشروع قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني،** مرجع سبق ذكره.

[2] المصدر نفسه.

[3] أحمد مجدلاني وطالب عوض، **دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس التشريعي القـادم**، رام ا : مواطن: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2004.

[4] جهاد حرب، **تقرير حول تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي،** سلسلة التقارير القانونية(21)، رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2000.

[5] عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظام السياسي والحزبي،** رام ا : المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، آذار/ مارس 2004.

السياسية وإنجاح اتفاقيات أوسلو وإضفاء الشرعية والقانونية عليها. على الجرباوي "**حول الانتخابات الفلسطينية العامة: مراجعة نقدية للرؤى الفلسطينية المتباينة**"[1] بدوره رأى في نظام الأغلبية البسيطة الوسيلة المشروعة لاحتكار السلطة من قبل الحزب الذي يتمتع بالأغلبية البسيطة. إلا أن هذه الانتخابات في نظر على الجرباوي تعزز مكانة السلطة الفلسطينية بين الفلسطينيين، وستكون بحكم كونها نابعة من (الجمهور) أقدر على مواجهة الطلبات والتقييدات الإسرائيلية، ويصعب على إسرائيل ابتزازها. وأخيرا ستحفيز الانتخابات القوى والفصائل الرافضة للعملية السلمية لأن تتحول إلى أحزاب وتشتراك في العملية السياسية.

جميل هلال في كتابهِ "**النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**"[2] له نظرة مخالفة فيما يتعلق بقضية الإضرار بالتعددية السياسية من قبل قانون الانتخابات؛ فالأحزاب التي تشكلت بعد أوسلو- لخوض معركة انتخابات المجالس- لم تتمكن هي نفسها من إيصال مرشحيها ويرجع السبب ليس للنظام الانتخابي الذي تبناه القانون بل إلى فشل تلك الأحزاب على الظهور "للجمهور كتشكيلات سياسية جديدة تحمل صيغاً ومشاريع جديدة للعمل التنظيمي والسياسي والاجتماعي"، بل ظهرت كانشقاقات عن تنظيمات قائمة أصلا أو كصيغاً "شللية صغيرة يقودها هدف آني، أو كاتباع لزعامات محلية". وفي اعتقاد الباحثة إن كلا الآراء صائبة، فالقانون ووضعية الأحزاب اشتركت في التأثير على تركيبة النظام السياسي الفلسطيني بأكملهِ.

هذه الانتخابات أضفت في نظر مضر قسيس "**الانتخابات الفلسطينية: إشكالياتها وقضايا تقرير المصير**"[3]، وخليل الشقاقي "**التحول نحو الديمقراطية في فلسطين: عملية السلام، والبناء الوطني**" على اتفاقية أوسلو والسلطة الفلسطينية الناتجة عنها، الشرعية.

---

[1] على الجرباوي، **حول الانتخابات الفلسطينية العامة: مراجعة نقدية للرؤى الفلسطينية المتباينة**، مجلة السياسة الدولية، السنة 31، العدد 120، ابريل 1995.

[2] جميل هلال، **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**، رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط1، تموز 1998.

[3] مضر قسيس، **الانتخابات الفلسطينية: إشكالياتها وقضايا تقرير المصير**، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 23، صيف 1995.

قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية: قال فيـه الجربـاوي "**البنيـة القانونيـة والتحـول الديمقراطي في فلسطين**" بأنه يعمل على "تقليم وتشذيب" القطاع الخيري/الأهلي لأنه انطلق مـن فلسفة حصرية وتقييديه للقطاع الخيري الأهلي نظراً لتاريخها وجذورها ذات "الطبيعة المشاكسة" التي خشيتها السلطة. تناول الجرباوي النسخة الثالثة لمشروع القانون الذي كان مشروعاً وقتئذ، وهذه النسخة التي أعدها المجلس "التشريعي" هي توليفة بين النسختين المقـدمتين مـن شـبكة المنظمات الأهلية ومجلس السلطة. إلا أن ذلك لا يعني أنه مختلف كثيراً عـن القـانون المقـر والنافذ، وإن كانت هناك تعديلات على القانون المقر إلا أنها تعديلات لم تغير من وصفه بأنـه" فلسفة حصرية وتقييديه". أما المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان[1] فقد قـدم قـراءة نقديـة مـع مقترحات للتعديل على القانون الذي كان أيضا مشروعاً والذي قال فيه: "تطغى علـى مـشروع القانون الروح العرفية والأمنية" من خلال إعطاء صلاحيات مطلقة للـوزير ووزارة الداخليـة. ويرى ذات المركز في دراسة ثانية "**ملاحظات نقدية على مشروع قانون الجمعيـات الخيريـة والهيئات**"[2] أن "مفهوم استقلالية الجمعيات والهيئات والمؤسسات كجزء من مؤسسات المجتمـع المدني قد غاب عن ذهن واضعي مشروع القانون لأن تدخل الحكومة امتد بشكل لا مبـرر لـه لكل جوانب عملها، ويرى أيضاً أن مشروع القانون "لا يوفر البيئـة القانونيـة لكـي تـستمر المؤسسات الأهلية الفلسطينية في مسيرتها نحو بناء المجتمع والدولة، مكملة بذلك دور الـسلطة، وإنما يهمشها وينكر عليها دورها وعطاءاتها على مدى عشرات من السنين".

قانون الهيئات المحلية: أجمعت الأدبيات التي تناولت القانون بأنه مـنح صـلاحيات موسـعة لوزير الحكم المحلي، وبأنه اتجه نحو مركزية السلطة وابتعد كثيراً عن اللامركزيـة. فوصـفه علي الجرباوي في كتابه "**البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**" بأنه قانون "ينبثـق عن نظرة فلسفية ونظرية سياسية تقوم على مبدأ شمولية الحكم ومركزة القرار السياسي في قمة مبنى النظام السياسي". فهذا القانون ذو منطلقات لا ديمقراطية في الحكم. وينتقد الجرباوي فـي

---

[1] المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، **قراءة نقدية لمشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسـسات الخاصة لعام 1995 الصادر عن السلطة الوطنية الفلسطينية**، غزة، ط1، ديسمبر 1995.

[2] المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، **ملاحظات نقدية على مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية المقر بالقراءة الثانية في المجلس التشريعي بتاريخ 1998/7/30**، غزة، ط1، نوفمبر 1998.

مؤلف آخر له "**أي نوع من السلطة المحلية نريد؟**"[1] مسألة الإدارة المحلية ويتهمها بأنها نتاج نظام شمولية "لا تنتج حكماً محلياً بل إن أكثر ما يمكن تقديمه من تنازلات لا يتعارض مع الحفاظ على استمرارية شموليتها". ويرى أن الحكم المحلي- الذي قصد به اللامركزية السياسية- "ترتيب يعزز ديمقراطية الحكم". إلا أن الباحثة ترى أن الجرباوي بالغ جداً في اتهام نظام الإدارة المحلية بأنها تتعارض مع الديمقراطية، لأن الإدارة المحلية نظام يقوم على اللامركزية الإقليمية أحد صور اللامركزية الإدارية وهو نظام يقوم على توسيع الوظيفة الإدارية ونقل سلطة البت فيها للمجالس المحلية ويمنحها- من ناحية نظرية- هامشاً واسعاً لسلطة اتخاذ القرار. وليس من الصحيح أنه يقوم على التفويض، لأن التفويض من سبل عدم التركيز الإداري. أما المطالبة باللامركزية السياسية فهو طرح في غير مكانهِ ولن تسهب الباحثة كثيراً هنا؛ لأنه سيتم مناقشة رأي الجرباوي في متن الأطروحة.

عبد الكريم سعيد في أطروحته "**دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية**"[2]، يرى أن القانون أعطى "السلطة المركزية عن طريق وزير الحكم المحلي من جهة وفروع الوزارة من جهة أخرى صلاحية التغلغل داخل نطاق الهيئة المحلية"، وقد جعل المشرع الفلسطيني من الوزير "المرجعية العليا والنهائية لكثير من القضايا الهامة"، ويصل إلى نتيجة وهي "صعوبة بلورة نظام سياسي ديمقراطي". وفي تقرير للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن أعده طارق طوقان "**تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين**"[3] وجد أن وضع الهيئات المحلية الفلسطينية لم يتغير حتى مع مجيء السلطة التي قيضت بالقانون الهيئات المحلية كما فعل الانتداب البريطاني والأردن والاحتلال الإسرائيلي. إضافة لغياب توجه على الأرض من قبل القيادة الفلسطينية في سبيل تحقيق اللامركزية الإدارية.

---

[1] علي الجرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية**، نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، تشرين ثاني/ نوفمبر 1996.

[2] عبد الكريم سعيد، **دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية**، رسال ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين 2005.

[3] طارق طوقان، **تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين**، سلسلة التقارير القانونية (22)، رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، أيار 2001.

مشروع قانون الأحزاب: يعتبر تقرير للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن "**حول مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني**"[1] أعده بيير شلستروم أن مشروع قانون الأحزاب "مثالاً لتشريع حديث صمم لتشجيع التعددية الحزبية والليبرالية السياسية، ومن الواضح أنه ونتيجة للتجربة الفلسطينية مع القمع الإسرائيلي لأي نشاط سياسي، فإن القانون يستهدف غاية هي وضع أقل قدر من القيود اللازمة على الأحزاب السياسية ونشاطاتها"، وذلك عندما قارن مشروع القانون مع قانوني ألمانيا الاتحادية وجمهورية جنوب إفريقيا. ويرى أيضا: أن إقرار قانون للأحزاب في الوضع الفلسطيني المتمثل في غياب قانون أساسي –لم يكن القانون الأساسي صادرا وقت هذه الدراسة- أو في ظل هيمنة السلطة التنفيذية سيكون في معزل عن وجود قضاء قوي ومستقل قادر على تطبيق وحماية حقوق الأحزاب. لكن المفاجأة هي وجهة نظر بيير شلستروم الذي يرى مقارنة بجنوب إفريقيا أن هناك حاجة إلى استمرار حركة فتح في القيادة في فلسطين خلال عملية السلام، لأن هناك حاجة لاستمرار وجود حزب المؤتمر الوطني في السلطة لضمان نجاة الديمقراطية، ويرى أن أوسلو هي المسار رغم ما يوجه لها من انتقاد؛ فهي "الإطار الوحيد ذو المعنى السياسي في العلاقة الفلسطينية الإسرائيلية"، ويطالب بأن ينظم قانون الانتخابات الحياة الحزبية مؤقتاً.

هذا توجه يعاكسه المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان[2] الذي يرى في مشروع القانون "تكريس لحياة سياسية لا تتسم بالديمقراطية ولا تشجع على تعدد الأحزاب، ويعطي السلطة التنفيذية مطلق الحرية للانقضاض على العمل الحزبي الحقيقي وإفساح المجال أمام هيمنة الحزب الحاكم". ويوافق شلستروم بأن المشكلة في القانون، ليس في الصياغة والمواد، بل في الوقت المناسب لإقراره؛ فالمركز يدعو إلى التريث وعدم التسرع في إصدار القانون لأنه قد يثير تعقيدات عملية في المستقبل المنظور. وهناك أيضا ورشة عمل أعدها المركز الفلسطيني

---

[1] بيير شلستروم، **تقرير حول مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني**، سلسلة التقارير القانونية (11)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تموز 1999.

[2] المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، **قراءة نقدية لمشروع قانون الأحزاب السياسية لعام 1995 الصادر عن السلطة الوطنية الفلسطينية**، سلسلة الدراسات(2)، غزة، ط1، نوفمبر 1995.

للبحوث والدراسات الفلسطينية[1] عن مشروع قانون الأحزاب وأجمعت آراؤ المشاركين على رفض مشروع القانون بصيغته المطروحة رغم أهمية وضرورة قانون ينظم الأحزاب.

المستوى الرابع يشمل أدبيات تحدثت عن إعلان المبادئ وطابا وبروتوكول باريس. وأجمعت هذه الأدبيات -باستثناء كتاب "**مفاوضات أوسلو**" لأحمد قريع[2] الذي وصفها بأنها "وضعت شعبنا على أول طريق، شاق وطويل، يفضي إلى تحقيق أهدافنا في التحرر من الاحتلال، وإعادة بناء الوطن، وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة"- على أن اتفاق إعلان المبادئ أبقى على السيادة للاحتلال الإسرائيلي ومنح الفلسطينين حكم ذاتي تنفيذي محدود الصلاحيات. وقد عبرت كل من هذه الأدبيات عن ذلك بعبارات مختلفة.

منير شفيق في كتابه "**اتفاق أوسلو وتداعياته**"[3] لخص اتفاق أوسلو بقوله: "بقاء الاحتلال والسيادة الإسرائيلية على فلسطين كلها" وأن الحكم الذاتي الممنوح للفلسطينيين حكم "مسلوب الإرادة" وهو "بين المطرقة الإسرائيلية وسندان الدول المانحة، وأغلبها متواطؤ مع العدو". ويرى عبد الستار قاسم في "**لماذا نرفض اتفاق غزة- أريحا وما هو البديل**"[4] أن "الاتفاق" اعطاء الفلسطينيين صلاحية إدارة شؤونهم اليومية، وأن طريقة طرح الولاية الجغرافية لا يتوافق "مع طرح موضوع السيادة" ولا حتى "مع امكانية طرح إقامة دولة فلسطينية". الاتفاق "لا يعدو أن يكون تسوية مستحيلة لنزاع هو في حقيقته صراع مستمر حول الوجود والأرض لتكون التسوية مستحيلة" هكذا رآه جورج المصري في مؤلفه "**غزة أريحا- تسوية مستحيلة**"[5]، فهذا الاتفاق في نظره اعطى الفلسطينيين حكم ذاتي مقيد ومقلص الصلاحيات "في الإطار الداخلي للدولة العبرية، أي أن الكيان الصهيوني يتعامل مع الشعب الفلسطيني باعتباره أقلية تقيم

---

[1] ورشة عمل حول **مشروع قانون الأحزاب الفلسطينية**، تحرير عائشة مصطفى أحمد، مجلة السياسة الفلسطينية، السنة2، العدد 6، ربيع 1995.

[2] أحمد قريع، **الرواية الفلسطينية الكاملة للمفاوضات من أوسلو إلى خريطة الطريق- مفاوضات أوسلو 1993**، بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ط 1، تشرين الأول/ أكتوبر 2005.

[3] منير شفيق، **اتفاق أوسلو وتداعياته**، مؤسسة الناشر للطباعة والنشر والتوزيع.

[4] عبد الستار قاسم، **لماذا نرفض اتفاق غزة- أريحا وما هو البديل مع نصوص قراري مجلس الأمن والاتفاق والرسائل المتبادلة**، تشرين ثاني 1993.

[5] جورج المصري، **غزة أريحا- تسوية مستحيلة**، الجيزة: مركز الحضارة العربية للإعلام والنشر، ط1، مارس 1995.

على أرضه"، لذلك جاءت اتفاقية أوسلو "بأحكام تحول دون انجاز السيادة الفلسطينية". ويشارك جواد الحمد جورج المصري نظرته في أن الاتفاق سلب "الفلسطينيين مقومات الدولة والاستقلال"، ومنحهم حكم ذاتي "داخل الدولة العبرية ذات السيادة"، وذلك في كتابه "**عملية السلام في الشرق الأوسط وتطبيقاتها على المسارين الفلسطيني والأردني**"[1]. وقال فيه فتحي خميس الجعبري "**قراءات في آفاق المستقبل الفلسطيني بداية أم نهاية؟**"[2] إنه اتفاق رتب جميع الإمكانيات لإحكام السيطرة الإسرائيلية، فهو اتفاق تعاقدي بين طرفين أحدهما صاحب سيادة على قراره السياسي والاقتصادي والآخر (منظمة التحرير) يفتقر إلى أبسط مقومات السيادة في اتخاذ القرار. ولكن عادل سمارة "**الحكم الذاتي الفلسطيني- نموذج على السيادة المجتزأة**"[3] يعتبر أن هناك سيادة من نوع ما؛ "إنها سيادة طبقة على الطبقات الأخرى، ومن هنا هي سلطة وليست سيادة قومية".

ماذا عن اتفاقية طابا؟ إنها ذات طابع "توفيقي" وطابع "تأجيلي"؛ فقد سعت لوضع حلول وسط لجميع القضايا محل الخلاف والتفاوض مثل الترتيبات الأمنية، ومن ناحية أخرى رحلت بعض القضايا المحورية التي كانت محل نقاش وجدل في طابا إلى مفاوضات لاحقة. وهذه وجهت نظر علاء سالم "**اتفاق توسيع الحكم الذاتي الفلسطيني- المضامين السياسية والمدلولات الواقعية**"[4]، ويرى فيها كذلك "نقلة نوعية في مسار المفاوضات الإسرائيلية-الفلسطينية ولكنه أيضاً وبالمقاييس نفسها في غير صالح الفلسطينيين وقضاياهم التفاوضية مع إسرائيل"، ويوضح في بحثه أن كلا الاتفاقين (أوسلو وطابا) نتائج موضوعية "للسياسة المنظمة الداعية للوصول إلى تسوية مع إسرائيل أيا كانت طبيعة التنازت المقدمة".

---

[1] جواد الحمد، **عملية السلام في الشرق الأوسط وتطبيقاتها على المسارين الفلسطيني والأردني**، عمان: در البشير للنشر والتوزيع/ مركز دراسات الشرق الأوسط، ط 1، مارس 1996.

[2] فتحي خميس الجعبري، **قراءات في آفاق المستقبل الفلسطيني بداية أم نهاية؟ دراسة تحليلية لاتفاق غزة- أريحا**، ط1، 1995.

[3] عادل سمارة، **الحكم الذاتي الفلسطيني- نموذج على السيادة المجتزأة**، مجلة المستقبل العربي، السنة 19، العدد 211، أيلول/ سبتمبر 1996.

[4] علاء سالم، **اتفاق توسيع الحكم الذاتي الفلسطيني- المضامين السياسية والمدلولات الواقعية**، مجلة السياسة الدولية، السنة 32، العدد 123، يناير 1996.

مهندس الاتفاق (أبو مازن) "**طريق أوسلو: موقع الاتفاق يروي الأسرار الحقيقية للمفاوضات**"[1] له رؤية مختلفة فيما يتعلق بمسألة السيادة؛ فهي سيادة نسبية "ومن طبيعة خاصة ترتبط ليس بمبدأ الحقوق القومية السيادية بقدر ما ترتبط بخلق وجود قومي غير موجود أصلا" وستدفع آليات تطبيق الاتفاق بعوامل السيادة "المتعددة إلى الظهور والتبلور أكثر وأكثر حتى تتحقق بالكامل". وأقر بأن الاتفاق جاء بأسس لحكم ذاتي وليس بأسس دولة، ولم يحسم قضايا كثيرة، إلا أننا كفلسطينيين يقع على عاتقنا، من وجهة نظره، مسؤلية كبيرة تتمثل في البناء والمأسسة، فهي مهمة فلسطينية "ولكنها في الأساس مهمة عربية". ويقر محمود عباس أن اتفاق أوسلو "لا يكفي لبناء الاستقلال لأن موازين القوى هي التي تحكم النتائج". إذا هو موقف وسطي بين المادحين والناقدين للاتفاق، لكنه ركز على نقطة مهمة وهي أن المهمة الأكبر تقع علينا كفلسطينين بالدرجة الأولى.

إشتركت معظم الأدبيات -المتناولة في الدراسة- في وجهة نظرها عن بروتوكول باريس والجوانب الاقتصادية للاتفاقيات ؛ فالجعبري "**قراءات في آفاق المستقبل الفلسطيني بداية أم نهاية؟**" اعتبر أن بروتوكول باريس "يكرس" التبعية للاقتصاد الإسرائيلي، ويحقق الأمن الاقتصادي والسياسي والعسكري لإسرائيل ويحكم سيطرتها الاقتصادية على الشرق الأوسط. جورج المصري"**غزة أريحا- تسوية مستحيلة**" لم يبتعد كثيرا في رأيه عن الجعبري؛ فالترتيبات الاقتصادية في إعلان المبادئ تعمل على ربط الضفة والقطاع والدول العربية بإسرائيل. لقد جاء بروتوكول باريس خادما لمصالح الكيان الصهيوني هذا هو رأي عمر عبد الرازق "**البروتوكول الاقتصادي بين م.ت.ف وحكومة إسرائيل: قراءة فكرية- علمية**"[2]، ورغم ذلك فقد أعطى الفلسطينيين إمكانية الانفتاح على العالمين العربي والإسلامي. هشام عورتاني "**الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية- الإسرائيلية قراءات في النص**"[3] رأى أن البروتوكول صيغ بطريقة

---

[1] محمود عباس (أبو مازن)، **طريق أوسلو: موقع الاتفاق يروي الأسرار الحقيقية للمفاوضات**، بيروت: شركة المطبوعات، ط 1، 1994.

[2] هشام عورتاني وآخرون، **الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية- الإسرائيلية قراءات في النص**، نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، تشرين ثاني/ نوفمبر 1994.

[3] المصدر نفسه.

توفر أوسع مجال للمناورة عند الشروع في تنفيذه من قبل إسرائيل. بينما اعتبره باسم مكحول "**دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية**"[(1)] قد اعطى الفلسطينيين ولأول مرة "أرضية العمل لتقوية القاعدة الاقتصادية وممارسة حقه في اتخاذ القرار الاقتصادي" إلا أن ذلك لا ينفي أن الاتفاق لم يكن في مجمله لصالح "الشعب الفلسطيني". ويشاركه الرأي عاطف علاونة "**أهمية اتفاق باريس الاقتصادي بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني**"[(2)] فالبروتوكول يشكل بداية جديدة للسلطة الاقتصادية الفلسطينية، وتقع المسؤولية المباشرة على السلطة الفلسطينية في تنمية وتطوير الاقتصاد الفلسطيني، ورغم ذلك البروتوكول "ليس الشرط الكافي للتنمية الاقتصادية".

علاوة على تلك الأدبيات استعانة الباحثة بكثير من الأدبيات التي كانت نبراسا لها عند خط هذه الأطروحة، ناهيك عن التقارير الإنمائية الصادرة عن الأمم المتحدة، وتقارير التنمية الإنسانية العربية، وتقارير البنك الدولي.

---

(1) المصدر نفسه.

(2) المصدر نفسه.

الفصل الأول

الإطار النظري ومفاهيم الدراسة

الفصل الأول

الإطار النظري ومفاهيم الدراسة

يتناول هذا الفصل التمهيدي علاقة القانون بالتنمية الإنسانية، إضافة إلى شرح عددٍ آخر من المفاهيم وتوضيحها وتعريفها، وهي:

- **المفاهيم القانونية وتشمل**: تمايز السلطات، وهرمية القاعدة القانونية، والثقافة القانونية.

- **الاتفاقيات المرحلية** كونها الإطار القانوني العام لمناطق الحكم الذاتي.

- **المفاهيم السياسية وتشمل**: التنمية السياسية، والمـشاركة الـسياسية، والتكامـل الـسياسي، والمواطنة، والثقة السياسية.

وسيتقدم هذه المفاهيم مدخل الدراسة، وهو الإطار النظري.

1.1.القانون والتنمية

لم تُعر كثير من أدبيات التنمية بشكل عام وأدبيات التنمية السياسية بشكلٍ خاص، القانون كثيرا من الاهتمام، مع أنه المرتكز الأساسي لأي عملية تنموية. ولم يسلط الضوء علـى البيئـة القانونية إلا عندما بدأت تُصدر الأمم المتحدة تقاريرها الخاصة حول التنميـة الإنـسانية، فقـد أشارت في عدة تقارير إلى أن القانون أحد معيقات التنمية الإنسانية في كثير من بلـدان العـالم الثالث وخاصة في المنطقة العربية. لذلك ستقوم الباحثة بطرح إطار نظري حول علاقة القانون بالتنمية، والتي هي علاقة جدلية أكثر من كونها علاقة ثابتة ومحددة، خاصة عندما يتعلق الأمر بعلاقة القانون بالديمقراطية. ويتناول هذا الإطار عدة محاور، فهو سيتحدث عن: أسبقية القانون، ودولة القانون، وسيادة القانون، وعن مترادفات هذه المصطلحات، وعن علاقة القانون بكل مـن التنمية والديمقراطية وحقوق الإنسان. وسيتحدث أيضاً عن الجهاز القضائي كونه الدعامة الأولى لحكم القانون. وارتأت الباحثة الانطلاق من مفاهيم التنمية مدخلاً لهذا الإطار النظري.

في بداية حديث العالم عن التنمية، رُفع شعار الاستثمار الأمثل للموارد الطبيعية المتاحة. وبما أن الموارد -كما ونوعاً- لا تتواجد جميعها في دولة واحدة برز قصور ذلك المفهوم ليحل محله مفهوم "معدل للتنمية"[1] وهو الاستثمار الأمثل للموارد لدينا ولدى الغير[*]. وركز كلا المفهومين بشكل أساسي على التنمية الاقتصادية. ولسلبيات هذين المفهومين التي فاقت إيجابياتهما[**]، تحول العالم إلى مفهوم التنمية البشرية، أي التركيز على العنصر البشري أو المورد البشري. ولكن هذا المفهوم لم يكن كافيا؛ لأنه تعامل مع العنصر البشري باعتباره مورداً مادياً شأنه شأن باقي الموارد المادية أو الطبيعية وتناسى طبيعتهم الإنسانية، فالإنسانية ذاتها يجب أن تكون غاية. وهذا ما عبرت عنه تقارير الأمم المتحدة الإنمائية منذ أول تسعينات القرن العشرين. حيث نهجت التنمية منهجاً آخر، منهجا نحو الإنسانية، لأنها هي الثروة الحقيقية الحرية بالتنمية. و لم تكن بداية اهتمام الأمم المتحدة بقضايا التنمية منذ التسعينات، وإنما من يوم وجدت، وتوجته بتأكيدها على أن التنمية حقٌّ من حقوق الإنسانية وذلك في إعلانها رقم 41/ 128 سنة 1986 "الحق في التنمية" والذي أضاف "جيلاً ثالثاً"[***] إلى الجيلين الأخريين من حقوق الإنسان: الحقوق السياسية والمدنية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

بالعودة إلى تقارير الأمم المتحدة الإنمائية نرى أنها أعطت بعداً جديداً للتنمية وهو التنمية الإنسانية (Human Development)[****]، حيث عرفها أول تقرير صدر عام 1990

---

[1] سعد طه علام، **التنمية والدولة**، القاهرة: دار طيبة للنشر والتوزيع والتجهيزات العلمية، 2003، ص 109.

[*] أي أن الميزة التي من صنع الطبيعة تراجعت أمام المزايا التي من صنع الإنسان، المصدر نفسه، ص 109.

[**] حيث نهب العالم الأول موارد العالم الثالث، وغرق العالم الثالث في المديونية الخارجية والأزمة الاقتصادية العالمية.

[***] أنظر في ذلك: غسان الجندي، **القانون الدولي لحقوق الإنسان**، عمان، 1989، ص87 – 89، وكذلك محمد فائق، **حقوق الإنسان والتنمية**، مجلة المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، السنة 22، العدد 251، كانون ثاني/ يناير 2000، ص 101.

[****] انتقد تقرير التنمية الإنسانية العربية الصادر عام 2003 الترجمة العربية للمصطلح الانجليزي (Human) الذي يترجم بمعنى البشرية التي تعني لغويا مجموعة من الكائنات، وله دلالات أضيق من المعنى المقصود لمصطلح هو الإنسانية التي تعبر عن سمو الوجود البشري. ولأهمية الإنسانية كونها ثروة الأمم، سعت الأمم المتحدة لوضع استراتيجيات تنموية من أجل الإنسانية أولت فيها للقضايا المعنوية، وليس فقط المادية، أهمية خاصة. إذا التنمية الإنسانية ليست- كما يقول التقرير- "مجرد تنمية موارد بشرية، أو حتى تنمية بشرية، أو وفاء بالاحتياجات الأساسية للناس فحسب، وإنما هي نهج أصيل للإنسانية في التنمية الشاملة المتكاملة..يستهدف تحقيق الغايات الإنسانية الأسمى: الحرية والعدالة والكرامة الإنسانية". انظر تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2003، **نحو بناء مجتمع المعرفة**، عمان: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي الاقتصادي والاجتماعي، ص 16-18.

بأنها "عملية توسيع خيارات البشر" وهذه الخيارات لا نهائية وتتغير باطراد، ورغم تغيرها إلا أن هناك ثلاثة خيارات أساسية عند أي مستوى من مستويات التنمية وهي: "العـيش حيـاة طويلـة وصحية، والحصول على المعرفة، والحصول على الموارد اللازمة لمستوى معيشة لائق. إلا أن التنمية لا تقف عند هذا الحد، فهناك خيارات٭ أخرى يعطيها كثير من الناس قيمة عاليـة تـشمل الحريات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، وتوافر الفرص للإنتاج والإبـداع، والاسـتمتاع باحترام الذات وضمان حقوق الإنسان"[1].

إذاً، لم تعد التنمية مقتصرة فقط على الجوانب الاقتصادية، وإنما تعدته إلى ما هو أعمق من ذلك؛ تعدته إلى الحياة ذاتها وإلى احتياجات الإنسانية الأساسية منها. لقد أصبح مفهوم التنمية يتجسد بتنمية "نوعية الحياة" والتي لا تتم إلا عن طريق الاستثمار في الصحة، والتعليم، والتغذية، واكتساب المعرفة. "إن التنمية [الإنسانية] الحقيقة تسعى لوضع الناس في مستوى طموح يتوافق مع كل القضايا الإنسانية وليس مجرد إبقاء الإنسان على قيد الحياة"[2]. وتقوم التنمية الإنـسانية على استراتيجية استخدام قدرات الناس لوضعهم في مستوى طموح من خلال مـشاركتهم فـي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية[3]. وهذا ما ركز عليه تقرير التنمية الإنـسانية للعـام 1993 (مشاركة الناس)، يقول التقرير عن عملية التنمية: إنها "تنمية الناس مـن أجـل النـاس بواسطة الناس"[4]. ولم يبتعد تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2003 (نحـو إقامـة مجتمـع المعرفة) عن ذلك عندما اعتبر عملية توسيع خيارات الناس تنتج "أولوية مطلقة" لأعمال حريـة الاختيار، فالحرية هي المعيار النهائي للتنمية[5]. وممارسة الحرية يتطلب مشاركة الناس، وكلما زادت مشاركتهم زادت فرصة ممارستهم لعملية الاختيار ولإعمال حريـاتهم؛ وللوصـول إلـى

---

(1) Human Development Report,1990, **Concept and Measurement of human developmen**t,p.10.
عن الموقع الالكتروني للأمم المتحدة: http://hdr.undp.org/reports/global/1990/en/

(2) محروس محمود خليفة، **التنمية البشرية وقضاياها النظرية والمنهجية (تحليل نقدي)**، الإسكندرية: المكتـب الجـامعي الحديث، أغسطس 2003، ص 28.

(3) المصدر نفسه، ص 27.

(4) Human Development Report, 1993, **People's Participation**, p.3.
عن الموقع الالكتروني للأمم المتحدة: http://hdr.undp.org/reports/global/1993/en/

(5) نادر فرجاني، **التنمية الإنسانية - المفهوم والقياس**، مجلة المستقبل العربي، السنة 25، العدد 283، أيلـول/ سـبتمبر 2002، ص 69.

مجموعة من الفرص أوسع كثيراً[1]. ذلك أن المشاركة هي "اشتراك الناس عن كثب في العمليات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والسياسية التي تؤثر في حياتهم"[2].

حتى تستطيع التنمية أن تحقق غايتها المذكورة آنفاً، كان لا بد من إطار مؤسساتي تعمل من خلاله. وكان بناء المؤسسات يعني في الغرب: "تحقيق سيادة القانون على جميـع عناصـر وفئات المجتمع، وإسباغ الطابع المدني على السلطة السياسية، وفصل الدولة عن شخصية الحاكم وتحويلها إلى مؤسسة، وإقامة نظم للتشريع والقضاء والحكم تقوم على أساس قواعـد عامـة لا شخصية تكفل الكفاءة والإنجاز، وتوفر إمكانية الاستمرار والبقاء، وكذلك النمـو والتطـور"[3]. وتعدت الدول الغربية هذا المرتكز وأصبحت "المؤسسية"، "العملية التي تحرز بمقتضاها المنظمة أو الإجراء قيمة واستقرارا وتواتراً"[4]. لكن، هل يصلح إسقاط هذا المعيـار علـى دول العـالم الثالث؟ بالطبع لا، فأول ما تحتاجه هذه الدول هو البداية التي قامت عليها الدول الأوروبيـة أي تحقيق التعريف المذكور أعلاه، فالمأسسة في دول عالم الجنوب يجب أن تقوم على القانون. وبما أن البنك الدولي في جميع تقاريره أولى القانون اهتماماً خاصاً فقد اعتمـدت الباحثـة تعريفـه للمأسسة، بأنها "القواعد، وآليات الإنفاذ، ومنظمات...وأعراف السلوك التي تتفاعل بها القواعـد الفاعلة، والمنظمات التي تنفذ القواعد ومدونات السلوك"[5].

نلاحظ من التعريف أن الدولة الممأسسة، هي الدولة ذات الإطار القـانوني[*]، وكلمـة إطار معناها: كل ما أحاط بالشيء من خارج[6]. فالقانون هو الإطار الذي يحيط بالمجتمع/الدولة

---

(1) Human Development Report, 1993 ,ibid, p.21.

(2) المصدر نفسه، ص 21.

(3) عبد الغفار رشاد القصبي، **التطور السياسي والتحول الديمقراطي- الكتاب الأول: التنمية الـسياسية وبنـاء الأمـة**، القاهرة: جامعة القاهرة، ط 2، 2006، ص 121.

(4) المصدر نفسه، ص 129. وتختلف درجة المؤسسية من منتظم سياسي إلى آخر إلا أن هناك معايير يمكن قياسها بهـا، وهذه المعايير هي: التكيف، والتعقيد، والاستقلال، والتماسك والانسجام.

(5) تقرير عن التنمية في العام 2002، **بناء المؤسسات من أجل الأسواق**، البنك الدولي، القاهرة: مركز الأهرام للترجمـة والنشر، ص6.

(*) وليس أدل على ذلك من الدولة الأوروبية المعاصرة التي ركزت في عهد الحداثة على عملية بناء المؤسـسات وعلـى وضع الضوابط والقواعد قبل أن تبدأ في عملية التنمية. وهذا ما ينقص دول الجنوب التي سـعت إلـى التنميـة وتطبيـق نظرياتها دون أن تهيئ لها الأسس والأرضية الملائمة التي يجسدها الإطار القانوني.

(6) المعجم الوسيط.

ويحفظها ويضمن استقرارها. ومصطلح الإطار القانوني الذي استخدمته الباحثة يرادفه مصطلحان آخران وهما: "أولوية القانون"[1]، و"أسبقية القانون"[2]، أي الدولة الدستورية[*]. بمعنى أن القانون يجب أن يسبق أية عملية يقوم بها المجتمع سواء أكانت إصلاحاً، أم تغييراً، أو تنمية. وحسب تقرير اليونسكو (التفاعل بين الديمقراطية والتنمية) فإن أسبقية القانون[**] تستند إلى

---

[1] محمد سعيد مجذوب، **الحريات العامة-حقوق الإنسان**، طرابلس: جروس برس، ط1، آذار 1986، ص 121.

[2] بطرس بطرس غالي، **التفاعل بين الديمقراطية والتنمية**، فرنسا: تقرير توليفي جامع صادر عن اليونسكو، 2003، ص11.

[*] يعتبر القصبي أن الدستورية لم تحقق المؤسسية في العالم الثالث لذلك يطرح آلية أخرى وهي الأجهزة البيروقراطية بما فيها الأجهزة العسكرية والإكراهية، أنظر كتابه: **التطور السياسي والتحول الديمقراطي**، ص 124. إلا أن الباحثة لا تؤيده النظرة، لأن الدستورية لم تفشل لذاتها بقدر ما أفشلتها النظم الحاكمة، فعملية إعمال القوانين والخضوع من جميع النخب والأفراد لها لم تتم في العالم الثالث والدليل على ذلك الفساد المستشري وبشكل فاحش وملحوظ هذا سبب. والسبب الثاني هو تلك البيروقراطية خاصة الأمنية، فالدول النامية/ العربية دول معسكرة بالدرجة الأولى واعتمدت على الأجهزة الإكراهية أكثر من الجهاز البيروقراطي المدني.

[**] نتيجة لإهمال الجانب القانوني وأهميته في العملية التنموية من قبل العالم الثالث لم يتم وضع تمييز واضح بين دولة القانون وبين سيادة القانون. إلا أن أحد المراجع المعربة للمؤلف (ناثان براون) حاول أن يطرح الفرق بينهما، وستقدم الباحثة طرحه مع موقف نقدي. عرف الباحثون الأوروبيون دولة القانون بأنها: الدولة التي تعمل على "أساس من قانون محددٍ وقابل للمعرفة والذي يجب بالتالي أن يكون صراحةً أو ضمناً ملزماً لسلطات الدولة نفسها ولا يوجد (في ظل الدولة القانونية) أي اشتراطات للفصل بين السلطات أو التعددية، وليس هناك في الواقع أي اعتبار للعملية التي يوضع بها القانون". أما سيادة القانون فنظروا إليه على أنه "في الغالب مفهوم مقترن بالعملية التشريعية الديمقراطية". وتنوه الباحثة قبل الإكمال إلا أن لجنة الحقوقيين الدولية وفي أول مؤتمر دولي عقدته في مدينة أثينا عام 1955 جرى تعريف سيادة القانون على أنه نابع "من حقوق الفرد المتطورة عبر التاريخ في صراع الإنسان في سبيل الحرية، تلك الحقوق التي تشمل حرية الكلام...والحق في انتخابات حرة تسفر عن أن القوانين يجب أن يسنها ممثلون ينتخبهم الشعب بهدف توفير الحماية لجميع المواطنين على السواء". وأضاف مؤتمر دلهي عام 1959: "أن المؤتمر يسلم أن المفهوم يتسم بالحيوية والنشاط...". وكذلك مؤتمر لاغوس في نيجيريا عام 1961 مع تأكيده على أن مبادئ سيادة القانون هي مبادئ عالمية. لمزيد من التفاصيل أنظر لجنة الحقوقيين الدولية، **سيادة القانون وحقوق- الإنسان المبادئ والتعريفات الإيضاحية**، ترجمة وديع سليم خوري، جنيف 1966. تعود الباحثة (لناثان.ج. براون) الذي علق على تعريفات الباحثين بقوله "التمييز الغامض والمبهم ليس نتيجة تفكير ملتبس ولكنه نتيجة لواقع ملتبس". لأن القانون -على حد تعبيره- يعمل في الدولة السلطوية بطريقة مماثلة لعملهِ في المجتمعات الديمقراطية الليبرالية. وهنا للباحثة وقفة؛ فإذا كان القانون في نظر هؤلاء يعمل في الدولة السلطوية عمله في الدولة الديمقراطية، فهذا فهم سطحي للموقف. لأن سيادة القانون تعني أنه فوق الجميع بدون استثناء وهذا بالضبط متواجد في الدول الديمقراطية. لكن في الدولة السلطوية ودول العالم الثالث الفقراء فقط هم من تحت القانون، وأي قانون؟ القانون القصري الذي يصادر حرياتهم تحت عنوان تنظيمها. ليس هذا فقط، فسيادة القانون المرتبطة في نظرهم بالعملية التشريعية الديمقراطية، لا تتم في الدول غير الديمقراطية أو السلطوية على حد تعبيرهم، بطريقة تشريعية ديمقراطية. والأهم من ذلك أن مصطلح سيادة القانون، في اعتقاد الباحثة، اكتسب لأن البرلمانات المفوضة من الشعب/الأمة صاحب السيادة هي من وضعته كونها صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع. فهل هذه الأسس الفلسفية لعملية التشريع منطبقة في الدولة (السلطوية)؟ الجواب بالطبع لا. أما فيما يتعلق بتعريفهم لدولة القانون فيشوبه التناقض، لأنه كيف لدولة خضعت للقانون لم يسد فيها القانون؟ هناك لبس واضح في التعريفين، إضافةً أن كليهما غير دقيقٍ وغير سليم، ومبهم وانتقائي، ولا يستند إلى فلسفة نظرية بقدر ما يستند إلى المشاهدات الواقعية المختلفة من دولةُ لأخرى، والمشوشة في الدول النامية. انظر ناثان.ج.براون، **القانون في خدمة من؟ المحاكم، السلطة، المجتمع، القضاء في مصر والخليج**، تعريب محمد نور فرحات، سطور، ط1، 2004، ص 412-413.

مبدأين: "سيادة المبادئ العامة للقانون، ومفهوم العدالة الاجتماعية". وتتشكل أسبقية القانون من: الشرعية، والمسؤولية، والشفافية[1]، وجميعها تدعم العملية التنموية. فالشرعية: تتضمن استناد السلطة إلى أسس دستورية في اعتلائها للحكم. أما المسؤولية[2] السياسية وحسب تعريف الموسوعة السياسية فإنها "التزام كل من يمارس سلطة سياسية (فرداً أو جماعة) بأفعاله وأقواله أمام الجماعة التي يمثل وتحمل النتائج المترتبة على هذه الأفعال والأقوال"[3]. وترتبط المسؤولية برباط وثيق مع فكرة "العقاب"[4]، أي المحاسبة والمساءلة وإلا حلت الفوضى في المجتمع، وأمعن الساسة في الفساد واتخاذ القرارات التي تعبر عن المصالح الضيقة، وهذا سيقوض الدولة ويشخصنها. لذلك الشرعية والمسؤولية والمحاسبة تضمن المشاركة والرقابة الشعبية، وسلطات ثلاث متوازنة تُفعل عمليتي المساءلة والمحاسبة، وتضمن شفافية النظام السياسي، فالشفافية: "ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن [وجمع المعلومات] قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ في حماية مصالحهم"[5]. وبذلك فإن الشفافية لا تقوم دون التدقيق الحر للمعلومات وقنوات للمشاركة والاتصال بين الشعب ومراكز صنع القرار. إن الشفافية والمسؤولية والمحاسبة مفاهيم مترابطة ويعزز كل منها الآخر، فما فائدة الشفافية دون المحاسبة؟ وكيف ستتم الأخيرة دون الأولى؟ فبوجودها يُتاح المجال أمام الناس للمشاركة في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وبالتالي ممارسة حرياتهم وحمايتها من الاعتداء عليها من قبل السلطات أو الأفراد.

---

(1) بطرس بطرس غالي، **التفاعل بين الديمقراطية والتنمية**، مرجع سبق ذكره، ص 12، يقول هيشاشي أوادا: "إن أسبقية القانون هي الإطار الأساسي لممارسة السلطة في ثلاثة مجالات بوجه خاص، إحداهما هو شرعية ممارسة السلطة، والثاني هو المسؤولية التي تتضمنها ممارسة السلطة، والثالث هو شفافية ممارسة السلطة".

(2) عرفت الموسوعة السياسية المسؤولية بأنها "استعداد الشخص للالتزام بعمل قام به والاعتراف بأنه صاحبه وتحمل النتائج المترتبة عليه". عبد الوهاب الكيالي وآخرون، **موسوعة السياسة**، ج 6، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط 2، 1985، ص178.

(3) المصدر نفسه، ص179- 180. ويرتبط تحديد المسؤولية السياسية- حسب الموسوعة – بثلاثة عناصر: الهدف السياسي، والوسائل المستخدمة لتحقيقه، والنتائج الملموسة.

(4) المصدر نفسه، ص180.

(5) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ عن الموقع الإلكتروني لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية:
http://www.pogar.org/arabic/governance /transparency/asp.

ويتطلب ترسيخ أسبقية القانون أو الإطار القانوني "تطوير ثقافة قانونية متينة"[1] للمجتمع وتنميتها عن طريق برامج واستراتيجيات توضع لتعليم الثقافة القانونية للمجتمع والأفراد، وتعريفهم بكيفية حفظ القانون لحقوقهم، وكيفية اللجوء إلى القضاء، وزرع الاحترام في نفوس المواطنين تجاه القانون. لذلك لا عجب أن تسير أسبقية القانون "جنبا إلى جنب مع المواطنة"[2]؛ لان المواطنة وببساطة هي تنظيم المجتمع وأفراده ومعاملاته بالقانون الذي يحمي حقوقهم وحرياتهم ويعزز كرامتهم.

بعد الحديث عن أسبقية القانون ننتقل للحديث عن مبدأيه سيادة القانون وجهاز العدالة.

سيادة القانون: قبل توضيح المبدأ، يرى الباحث (عبد الحميد متولي) أن من الأصح استخدام مصطلح "سيطرة أحكام القانون"، انطلاقاً من العيوب التي تعتري نظرية السيادة بشكل عام[3]. ومبدأ سيطرة أحكام القانون- في نظره- له ثلاثة مدلولات: قانون صادر من البرلمان المنتخب، وأن "أية سلطة أو هيئة لا تستطيع أن تصدر قراراً فردياً إلاّ في الحدود التي بينها قرار عام"، واحترام السلطة لقراراتها العامة"[4]. ولا بد من توافر ضمانة لاحترامه- أي القانون- وليس أفضل من وجود هيئة قضائية مستقلة ونزيهة وكفوئة: ويأتي مبدأ علو الدستور، والمعروف "بسمو الدستور"، من أبرز مظاهر مبدأ سيطرة أحكام القانون[5]. إلاّ أن الباحثة تعتبر أن هناك لبساً؛ فمبدأ سمو الدستور هو إشارة ليس لمبدأ سيطرة أحكام القانون بقدر ما هو إشارة لوجود مبدأ الإطار القانوني. نعم الإطار القانوني في الدول هي الدساتير، أما مبدأ سيطرة أحكام القانون، أو سيادة القانون فهو ترجمة للنصوص الدستورية العامة إلى قوانين مفصلة لها حتى لا تبقى نصوصاً جوفاء بعيدة عن الواقع والتطبيق.

---

(1) بطرس بطرس غالي، **التفاعل بين الديمقراطية والتنمية**، مرجع سبق ذكره، ص12.

(2) المصدر نفسه، ص12.

(3) علي خليفة الكواري، **المبادئ العامة المشتركة للدستور الديمقراطي، في المسألة الديمقراطية في الوطن العربي**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط 1، أيار/مايو 2000، ص 187. نقلاً عن عبد الحميد متولي، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، القاهرة، مؤسسة المعارف، ط6، ص168.

(4) المصدر نفسه، ص 47، نقلاً عن: المصدر نفسه، ص187.

(5) المصدر نفسه، ص 47، نقلاً عن: محمد رفعت عبد الوهاب، **القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة في دراسات النظام الدستوري المصري**، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1995، ص 155-122.

هناك خلط كبير في المصطلحات: إطار قانوني/ وأولوية القانون/ وأسبقية القانون/ وسيادة القانون. وتلخيصا لكل ذلك الجدل ترى الباحثة الآتي: الإطار القانوني هو الدستور، وينطبق عليه وصف أولوية القانون وأسبقية القانون لأن الدستور هو الذي تنبثق عنه المؤسسات الدستورية في الدولة، أي تمتعها بوصف الدستورية، و تنبثق منه الحريات الفردية العامة وحقوق الإنسان، وهو الذي ينبثق منه شكل نظام الدولة السياسي. أما سيادة القانون (سيطرة أحكام القانون) فهي وصف يصبغ على الدولة ومؤسساتها والمجتمع عند التزامهم بالقانون، أي أنه مفهوم يبرز في المجال التطبيقي. وفي حالة تزامن الإطار القانوني للدولة (دستور ديمقراطي مفعلاً وليس شكلياً) مع سيادة القانون، ومبدأ المشروعية (تدرج القاعدة الهرمية) وفصل السلطات والرقابة القضائية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة تصبح الدولة، دولة القانون[1]. هذا ما تراه الباحثة حلاً للبس الحاد بين المفاهيم والجدل المعمق الذي قدمته سابقاً عن هذه المفاهيم، والسبب في ذلك يعود لغياب دراساتٍ عربية موسعة حول الفلسفة القانونية واقتباس المفهوم من الأدبيات الغربية. والآن ما هي سيادة القانون أو سيطرة أحكام القانون؟

تعني سيادة القانون أن القانون مطبق على الجميع، لا أحد فوقه، بل هو فوق الجميع، وجميع المواطنين متساوون أمامه؛ فلا فرق بين أصحاب النفوذ والعامة، حتى الحكومة ليست فوق القانون، فهناك من يطلق وصف (قانونية الحكم)[2]. سيادة القانون تؤدي بالمواطنين إلى الحرص في تصرفاتهم، وتخرج السلطات السياسية من نفوذ الحكام وخضوعها لسلطتهم الشخصية. إن انتشار الفساد لهو النتيجة العكسية لعدم سيادة القانون، لأنها تؤدي إلى الاستبدادية في المجتمع والظلم، وسيادة أصحاب النفوذ، وعزوف المواطنين عن القانون. ويعتبر مبدأ سيادة القانون جزءاً من مبدأ قانوني آخر هو "مبدأ المشروعية"، والذي سيتم توضيحه لاحقا.

إلا أن سيادة القانون أيضا عليها جدل؛ إذ تقترن بالديمقراطية، أي ضرورة وجود نظام ديمقراطي حتى يسود القانون، أو أن سيادة القانون من مرتكزات النظام الديمقراطي. لجنة

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد ا ، **النظم السياسية والقانون الدستوري،** الإسكندرية: منشأة المعارف، 1997، ص 126-129.

[2] نبيل الصالح وآخرون، **سيادة القانون،** سلسلة مبادئ الديمقراطية(3)، رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط1، كانون أول 1995، ص9.

الحقوقيين الدولية واستنادا إلى مؤتمر لاغوس عام 1961، اعتبرت أن الحكومة التمثيلية شـرط لسيادة القانون، "سيادة القانون لا يمكن تحقيقها تحقيقاً كاملاً إلا في ظل نظام حكـومي يـصنفُه الشعب بنفسهِ"[1]، أي أن الدولة الديمقراطية شرط لكي يسود القانون. وبتعبير ثالث إن الحكومـة التمثيلية ركيزةٌ لسيادة القانون[2]. وهذه قضية تستحق الوقوف عندها؛ لأن الخلط القائم دائماً سببه اقتباس النموذج الديمقراطي الأوروبي بدون النظر إلى التاريخ الذي مر بهِ وكيفية تـشكل هـذه الديمقراطية والفلسفة التي قامت عليها حماية حريات الأفراد. والمشكلة هي أن هـذه النظريـات تناست الليبرالية والتي عنوانها الرئيس: الأفراد والقانون. فالدولة الأوروبية التي يـتم الاقتبـاس منها هي الدولة الديمقراطية الليبرالية، لماذا؟ لأن الديمقراطية هـي دولـة الـسلطات الـثلاث والانتخابات وتوابعها. إلا أن وجود سلطة منتخبة ليس كافيا حتى يـسود القـانون، أي وضـع تشريعات تنظم حريات الأفراد بالدرجة الرئيسة- غاية القانون- بل قد تعمد هذه السلطة المنتخبة على تقييد الأفراد، وتفادياً لذلك سعت الليبرالية إلى تحصين الحياة الخاصة للأفراد من الإكـراه الأخلاقي الذي تمارسه الدولة الديمقراطية بالقانون، أو ما يمارسه المجتمع بالعادات والتقاليد[3].

الفكرة في غاية التعقيد وشائكةٌ جداً، إلا أنها ليست قائمة على من يسبق من، بل يجب أن تكون عملية متزامنة **غايتها الإنسان**. إن حقوق الإنـسان هـي "القاعـدة المـشتركة"[4] بـين الديمقراطية والتنمية. فإذا اعتنقت السلطة التنفيذية هذا المبدأ الجوهري فسوف تـسعى لوضـع خطط تنموية حقيقية، أو سيكون هناك نوايا حقيقية للتنمية بجميع أشكالها، وهذه التنمية لن تقـوم لها قائمة بدون إطار قانوني يعمل على حمايتها، وتغليفها، ودفعها قدماً إلى الأمام. وهذا يتطلـب من البرلمان أن يعمل على وضع أسس وقواعد قانونية في اتجاه دعم **حقـوق الإنـسان** ودعـم

---

(1) لجنة الحقوقيين الدولية، **سيادة القانون وحقوق الإنسان المبادئ والتعريفات الإيضاحية**، مرجع سبق ذكره، ص8.

(2) المصدر نفسه، ص3.

(3) سعيد زيداني، **الديمقراطية- الليبرالية ومفهوم الدولة المحايدة- فصل المقال عما بينهما من اتصال**، مجلة المـستقبل العربي، السنة 16، العدد 279، كانون الثاني/يناير، 1994، ص21. ويقول زيداني أيـضاً، الليبراليـة تُعنـى بـالحقوق والحريات " التي من شأنها حماية أسوار القلعة التي يكون فيها الفرد محصناً وسيداً"، ص22.

(4) بطرس بطرس غالي، **التفاعل بين الديمقراطية والتنمية**، مرجع سبق ذكره، ص11. ويقول في موضع أخر أن العلاقة بين التنمية والديمقراطية وحقوق الإنسان علاقة تفرض نفسها ولا مفر منها. انظر بطرس بطرس غالي، **حقوق الإنـسان بين الديمقراطية والتنمية**، مجلة السياسة الدولية، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاسـتراتيجية، الـسنة 29، العـدد 114، أكتوبر1993.

المسيرة التنموية وليس باتجاه مصادرة حريات الأفراد التي ستؤثر على عملية التنمية السياسية. ووجود رقابة من سلطة ثالثة (القضاء) على القوانين التي يتبناها البرلمان ضرورية لكيلا يجمح باتجاه معاكس. بالمقابل لن يكون هناك سيادة أو سيطرة للقانون دون إطار قانوني (مؤمن بحقوق الأفراد/ حقوق الإنسان)، وهذا الإطار يجب أن يعتنق مبدأ فصل السلطات- الذي بـات عنـوان الدولة الديمقراطية- ومبدأ فصل السلطات يستدعي بالضرورة وجو مبدأ المـشروعية، وأخيـرا قضاء مفعلاً عادلاً يعمل على حماية الإطار القانوني عمود الدولة، عندئذ ستخضع الدولة جميعها للقانون وتصبح دولة القانون. ودولة القانون هي الرابط بين ثلاثية التنمية والديمقراطية وحقـوق الإنسان[1].

إنها لعلاقة متشابكة ومترابطة ومتداخلة لا تكتمل أحداهما دون الأخرى، وتؤدي أي منها إلى الأخرى، فالحكومة التمثيلية لا تقوم دون أسبقية القانون، وبالمقابل غيابها مدعاة لغياب أحـد مرتكزات أسبقية القانون وهو سيادته. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، التنمية هي عملية توسيع خيارات الناس، وتلك لا تتم إلا من خلال مشاركة الناس مشاركة فعالة وحقيقية، وهذه الحريـة السياسية لا تقوم إلا في ظل الشرعية والشفافية والمسؤولية، أي لا تقوم دون الإطار القـانوني. والأهم من ذلك كله هو أن تكون الإنسانية هي الغاية والهدف والمقصد.

القضاء: بقي أن نتحدث عن الركيزة الثانية وهي جهاز العدالة. ولكن يجب أن نوضـح نقطـة معينة وهي: أن تقرير اليونيسكو (التفاعل بين الديمقراطية والتنمية) اعتبر القضاء مـن ركـائز أسبقية القانون في حين اعتبرتها لجنة الحقوقيين الدولية ومعظم الأدبيات المتعلقة بسيادة القـانون من أسس سيادة القانون. وترى الباحثة أن القضاء جزء من كليهما؛ فالإطار القـانوني بحاجـة لضمانه قضائية، هذه الضمانة هي المحكمة الدستورية. أما سيادة القانون فبحاجةٍ لضمانة القضاء النظامي، أو العادي. وهذا ما لا توضحه الأدبيات؛ فهي تتحدث عن القضاء المـستقل الكـفء النزيه ضمانة لسيادة القانون تارة، وضمانة لدولة القانون تارة أُخـرى دون توضـيح للفـرق. وحتى مبدأ القضاء المستقل النزيه عليه جدل؛ فلـم تتوقـف القـضية حـول علاقـة القـانون

[1] بطرس بطرس غالي، **التفاعل بين الديمقراطية والتنمية**، مرجع سبق ذكره، ص 11.

بالديمقراطية، بل امتدت أيضا نحو علاقة الديمقراطية بالقضاء المستقل. فهنـاك مـن يـرى أن القضاء المستقل من الأسس اللازمة لسيادة القانون[1]. وتارة الجزم باستحالة وجود مثـل هـذا الجهاز دون دولة ديمقراطية[2]. وتعتقد الباحثة أن الأساس الضروري للقضاء، أيا كان نوعـه، هو الإطار القانوني أو الإطار الدستوري المؤمن بحقوق الإنسان وبحريات الإفراد، لا أكثر ولا أقل. إن القضاء الفعال الكفء، مقياس على مدى سيادة القانون في الدولة. فلكي يسود القانون لا بد من إعمال القوانين وتطبيقها وحماية الأفراد. إن غياب العدالة يعرض التنمية للخطر، ويعزز الممارسات الإدارية السيئة، ويؤدي لانتشار الفساد، وهذا بدوره يعمل علـى تقـويض العمليـة التنموية بجميع جوانبها.

لذلك نرى التركيز على الجهاز القضائي بشكل كبير في تقريري البنك الـدولي للعـام 1997 (الدولة في عالم متغير) وللعام 2002 (بناء المؤسسات من أجل الأسـواق)؛ لأن البنـك الدولي معني بعملية التنمية الاقتصادية ونشر اقتصاد السوق، أو الاقتصاد الليبرالي الذي لا يقوم دون بيئة قانونية[*]. لقد حدا الأمر بالبعض إلى القول: أن دولة الـسوق هـي "دولـة القـانون والقواعد"[3]. واعتبر تقرير البنك الدولي (الدولة في عالم متغيـر) أن الظـاهرة التـي أسـماها "الاستهانة بالقانون" تقوض عملية التنمية الاقتصادية، فحقوق الملكية لا تقوم إلا بشروط ثلاثة[4]: الحماية من السرقة والعنف، والحماية من إجراءات الحكومة التعسفية مثـل الفـساد، والهيئـة

---

[1] نبيل الصالح وآخرون، **سيادة القانون**، مرجع سبق ذكره، ص18.

[2] وتسرد الباحثة بعضاً من هذه الآراء، يقول عبدا الولادي في ورقة عمل بعنوان **القضاء والمجتمع المدني**: "القـضاء المستقل لا يمكن أن ينهض بدوره إلا في ظل دستور ديمقراطي..". في **حلقات نقاشية حول دور القضاء في دعم ثقافـة المجتمع المدني**، تحرير أحمد صبحي منصور، القاهرة: مركز ابن خلدون/ دار الأمـين للنـشر والتوزيـع، 1997، ص 111. و"يستحيل إقامة قضاء مستقل ومحايد ونزيه إلا في ظل نظام تعددي..."، "لا يمكن للقضاء أن يلعب دورا كاملا فـي حماية مؤسسات المجتمع المدني ما لم تتوفر البلاد على نظام سياسي وديمقراطي سليم، يعتمد مبدأ سيادة القانون..". وكانت هذه من توصيات ورشة عمل حول **دور القضاء في دعم ثقافة المجتمع المدني**، ص160-161.

[*] يعتبر (ناثان) أن استخدام الديمقراطية والسوق الحرة وسيادة القانون هو استخدام غير منضبط تماماً، حيـث أن هنـاك جدل سياسي معاصر في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا حول استخدامها كمترادفاتٍ، أو على أنها مصطلحاتٍ معتمدةٍ فيما بينها اعتماداً متبادلاً. انظر ناثان براون، **القانون في خدمة من؟**، مرجع سبق ذكره، ص411.

[3] ثناء فؤاد عبدا ، **آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط 1، كـانون ثاني/ يناير 1997، ص235.

[4] تقرير عن التنمية في العالم: **الدولة في عالم متغير1997**، البنك الدولي، القاهرة: مركز الأهـرام للترجمـة والنـشر، ص46. ويرى التقرير أن هذه الشروط عسيرة على الدول التي ما زالت في المراحل المبكرة من التنمية.

القضائية العادلة الممكن التنبؤ بأحكامها. وكذلك فعل البنك الدولي في تقريره عام 2002 (بنـاء المؤسسات من أجل الأسواق)، وبالاستعانة بجملة من هذا الأخير نقول: "القضاء المستقل عن كل من التدخل الحكومي ونفوذ أطراف النزاع هو أكبر داعم مؤسسي وحيد لحكم القانون".

بذلك تتضح أهمية القانون للعملية التنموية خاصةً في المنطقة العربية التي تعاني من بنية قانونية مهترئة وقامعة للأفراد(*)، فلابد من تنمية سياسية تؤدي "إلى تطور المجتمع ورقيه، ولكن في ضوء ضوابط القانون والنظام"[1]. إن التنمية الإنسانية الشاملة والديمقراطية وحقوق الإنسان يحتويها القانون ولا تقوم دونه، فالفرد منذ القديم كافح من أجل الوصول إلى حقوقـه الطبيعيـة وعندها بحث عن الوسيلة التي تحفظ له هذه الحقوق من الانتهاك والضياع، لذلك فرض قواعـد وضوابط توضح حقوقه وواجباته اتجاه الآخرين واتجاه الدولة، وأضفى عليها هالـة القدسـية، وهذه الضوابط والقواعد هي القانون، وسعى لإيجاد جهازٍ يسعى لمراقبة تطبيق تلـك القواعـد وتنفيذها.

كما بالقانون تقوم التنمية، كذلك بالقانون تعرقل، فالتقرير الإنمائي لعام 1993 (مشاركة الناس) أشار إلى أن القانون هو العقبة الأولى أمام مشاركات الأفراد في الـدول الناميـة. أمـا تقارير التنمية العربية فقد اعتبرت أن البنية القانونية القائمة لهي أكبر معيق أمـام التنميـة فـي المنطقة العربية. فإذا ما ضمنت النصوص حقوق الإنسان فإنها تُنتهك في التطبيق انتهاكاً سافراً. وهذا دليلٌ على مدى ضعف الجهاز القضائي العربي(**)، فهو باختصار جهاز غير مستقلٍ عـن

(*) يعتبر (ناثان براون) التجربة العربية هي الدليل على وجود علاقة دقيقة جداً بين سيادة القانون من ناحية والديمقراطيـة والسوق من ناحية أُخرى. لأن الحكم التعسفي- الذي لا يستند إلى القواعد القانونية- قد يجعل من الديمقراطية صاحبة عمرٍ قصير أو غير ثابت، والحكومة المنتخبة شعبياً غير المقيدة بالقانون قد تتجاوز- بسرعة- التفويض الممنوح لهـا شـعبياً، وتشوه أو تدمر قواعد "الأسس الإجرائي للحكم الديمقراطي". أما حقوق الملكية عصب اقتصاد السوق فإن غموضها وعـدم استقرارها قد لا يشجع المعاملات الاقتصادية. والمؤلف هنا لم يفرق بين دولة القانون أو سيادة القانون واستخدمهما بمغزى واحد. انظر ناثان براون، **القانون في خدمة من؟**، مرجع سبق ذكره، ص411.

[1] غالب الفريجات، **على طريق التنمية السياسية**، عمان: أزمنة للنشر والتوزيع، ط 1، آب 2005، ص46.

(**) لكن (ناثان براون) له وجهة نظر مغايرة حول قضية استقلال القضاء ورقابة النظم الحاكمة في المنطقة العربية، يقول: "إن المعيار الأكثر دقة الذي يجب أن نقيس به مدى الشرعية الليبرالية في العالم العربي هو مدى الرقابـة علـى الـسلطة التنفيذية أكثر من مجرد استقلال القضاء". **القانون في خدمة من؟**، مرجع سبق ذكره، ص414. وتوافقه النظـرة الباحثـة ولكن مع التحفظ على قضية القضاء، فالقضاء المستقل والنزيه هو القادر على مراقبة سلطات الدولة لأنه علـى درجـات وأنواع خاصة رقابة المحكمة الدستورية، فرقابة البرلمانات وحدها لا تكفي، بل يجب أن تتعدد جهات الرقابة على السلطة التنفيذية حتى تحسب ألف حساب لتصرفاتها.

السلطة الحاكمة. إن نواقص التنمية في المنطقة العربية: الحرية، والمعرفة، وتمكين المرأة كلها بحاجةٍ إلى بنية قانونية سلمية وحقيقية حتى تقوم. ولكن الذي يحدث هو استخدام القانون وعلى يد النظام أداةً "للقمع القانوني"[1]، بدلاً من أن يكون أداة لحماية حقوق الإنسان وحرياته العامة وهذا دليلٌ على مدى أهمية الجهاز القضائي الكفء المستقل، فضعف هذا الجهاز في المنطقة العربية أدى إلى انتهاك القانون وإلى سوء تطبيقه. وفي النهاية لا تقول الباحثة أكثر من أن دولةً/ مجتمعا بلا قانونٍ، تنميتهما في مهب الريح.

2.1. تمايز السلطات

وهو المرادف لمصطلح فصل السلطات. ومبدأ فصل السلطات مبدأ رئيسي وأساسي من مبادئ نظام الحكم الديمقراطي، ومن الصعب وصف الدولة بالديمقراطية بغيره، ولا يمكن لمبدأ المشروعية أن يحترم إلا في ظل نظام قائم على مبدأ فصل السلطات[2]. **و**تعتبر السلطات الثلاث من مؤسسات المخرجات في النظام السياسي[3]، في حين تشكل الأحزاب وتنظيمات المجتمع المدني مؤسسات المدخلات[4].

ويعني مبدأ تمايز السلطات/ فصل السلطات: وجود سلطات ثلاث، تشريعية وتنفيذية وقضائية منفصلة عن بعضها البعض (فصلاً مرناً) وتقف على التوازي (متساوية) أمام بعضها البعض، وتمثل رقابة متبادلة ضمانةً لعدم تعسفها في استخدام حقها انطلاقا من مبدأ "السلطة توقف السلطة"[5]، وضمانة للأفراد. لأن هذا المبدأ الذي جاء به منتسيكيو- وقبله وان كان ليس بنفس الصيغة روسو ولوك- كان بهدف حماية الحريات الفردية بدرجة رئيسة. ذلك أن السلطة

---

[1] مصطلح استخدمه تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2003، **نحو بناء مجتمع المعرفة،** مرجع سبق ذكره، ص 150.

[2] علي خطار شطناوي، **موسوعة القضاء الإداري، ج 1**، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 1، 2004، ص30. ويتفرع عن مبدأ فصل السلطات قاعدتين لاحترام مبدأ المشروعية: أولها أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، وهذا يتطلب بالضرورة تقييد سلطة السلطة التنفيذية في إصدار التشريعات وقت غيبة البرلمان. ثانيها غنية عن البيان وهي وجود الرقابة على أعمال السلطات الثلاث. للمزيد انظر المصدر نفسه، ص31-32.

[3] عبد الغفار رشاد القصبي، **التطور السياسي والتحول الديمقراطي**، مرجع سبق ذكره، ص 121.

[4] المصدر نفسه، ص 121.

[5] وهذا أيضاً مبدأ لمنتسيكيو. انظر عبد الغني بسيوني عبد ا ، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، مرجع سبق ذكره، ص 129.

إذا اجتمعت في يد واحدة كانت نهايتها حكماً فردياً وتسلطياً ولن تكون نتيجته سوى انتهاك حريات الأفراد. وتعزيزاً لحريات الأفراد لازم مبدأ تمايز السلطات مبدأ المشروعية، حتى تتقيد تصرفات هذه السلطات وفقا للقانون. وأهم ما في هذا المبدأ هو التوازن بين هذه السلطات، فإذا ما طغت إحداهما على الأخرى انقلب الحكم من الصفة الديمقراطية إلى الدكتاتورية.

أول هذه السلطات هي السلطة التشريعية وهي المفوضة عن الشعب، صاحب السيادة والحكم، لتقوم مقامه وتنوب منابه. وتختلف اختصاصات هذه السلطة باختلاف نوع نظام الحكم الديمقراطية؛ إلا أن لها اختصاصات أصيلة لا تتغير وهي: عملية التشريع، ومراقبة السلطة التنفيذية ومساءلتها ومحاسبتها، وإقرار البرنامج الوزاري، وإقرار الموازنة العامة، والمصادقة على المعاهدات الدولية.

أما السلطة التنفيذية فهي السلطة المخولة بترجمة البرامج والسياسات العامة إلى واقع عملياتي ملموس على الأرض، إضافة إلى مهمتها في حفظ النظام العام والأمن والدفاع. ويختلف تكوين السلطة التنفيذية مع اختلاف النظام أيضا: فإذا كان رئاسيا فإنها تتكون من رئيس الدولة ومجموعة من المستشارين غير المسؤولين أمام البرلمان. وخير مثالٍ عليها النظام الرئاسي الأمريكي. وقد تتكون من رئيس ذي صلاحيات فخرية ورئيس للحكومة ذي الصلاحيات الفعلية ومجموعة من الوزراء جميعهم مسؤول أمام البرلمان باستثناء رئيس الدولة. وخير مثال عليها النظام البرلماني النظام البريطاني. أما نظام الجمعية النيابية (المجلسي) فيقوم على تركيز السلطة في يد البرلمان لذلك يعرف أيضا "بنظام التبعية"[1].

السلطة القضائية وهي من أهم هذه السلطات على الإطلاق. فالقضاء المستقل والفاعل والنزيه والكفء ضمانة أساسية للحكم الديمقراطي لأنه يعمل أولاً: على مراقبة كلا السلطتين

[1] عادل ثابت، **النظم السياسية- دراسة للنظم الرئيسية المعاصرة ونظم الحكم في بعض البلدان العربية**، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 1999، ص 69. وبذلك يقوم النظام المجلسي على أساس الدمج وليس على أساس الفصل بين السلطتين وخير مثال على النظام المجلسي سويسرا، وفرنسا قبل الجمهورية الخامسة التي غيرت نظامها وأصبح الرئيس الذي ينتخب مباشرة من الشعب ذا صلاحيات موسعة ويعين هو رئيس الحكومة والوزراء ويقيلهم. وبات النظام الفرنسي يعرف بالنظام شبه الرئاسي.

ومدى التزامها بالدستور (المحكمة الدستوري)، ومراقبة عملية تشريع القوانين، ومراقبة تصرفات السلطة التنفيذية تجاه الأفراد، وفض المنازعات القائمة بين الأفراد بعضهم البعض وبين الدولة. ولأهمية السلطة القضائية يجب أن يتم "مأسستها"[1] على القواعد الآتية:

- "دعم الموارد والإصلاح الهيكلي البسيط"[2]،

- مساواة المواطنين أمامها،

- أن يخضع القضاة للمساءلة أمام القانون،

- بساطة الإجراءات،

- توافر الموارد اللازمة،

- أن يكون منصفا[3]،

- زيادة خبرة القضاة، والسماح لهم بقدر من الابتكار،

- احترام الحكام لأحكام القانون[4]،

- والأهم استقلالية الجهاز القضائي. وهذه الأخيرة تعني أن السلطة القضائية تقف على قدم المساواة أمام السلطتين الأخريين، وأنها محمية من التدخل في شؤونها وأعمالها من قبل السلطتين خاصة التنفيذية، وهذا يستتبع استقلالية القضاة في أعمالهم ومهامهم وجميع شؤونهم وأن يتم ضمان ذلك بالدستور والقانون.

---

[1] عبد الغفار رشاد القصبي، **التطور السياسي والتحول الديمقراطي**، مرجع سبق ذكره، ص148.

[2] المصدر نفسه، ص 148.

[3] المصدر نفسه، ص 148.

[4] تقرير عن التنمية في العالم: **بناء المؤسسات من أجل الأسواق 2002**، مرجع سبق ذكره، ص 118. ويعتبر التقرير هذه المشكلة قديمة قدم الحكومة نفسها.

فيما عدا تلك السلطات الرئيسية، هناك من يضيف سلطة مراقب الدولـة[1]، والـصحافة النزيهة المستقلة لشدة أهميتها. ونبدأ من عند الأخيرة التي يراها باحثون آخرون من مؤسـسات المجتمع المدني[2]. ولكن، أليست بالفعل الصحافة من مؤسسات المجتمع المدني؟ تعتقد الباحثة أن الإعلام إذا كان مستقلا في الدولة وغير تابع للسلطة التنفيذية ينطبق عليه وصف سلطة رابعـة. أما الصحافة فهي من مؤسسات "المجتمع المدني".

سلطة مراقبة الدولة هي عبارة عن جهاز يتمتع باستقلال نسبي ومهمته مراقبة الدولـة، وتختلف صلاحيات هذا الجهاز باختلاف الدول[3]. ورغم اختلاف طريقة تعيين جهاز الرقابة في الدول الغربية التي أخذت به، إلا أنه مسئول أمام البرلمان فقط مما يعطيه استقلالية وحرية فـي مراقبة الجهة التي حددها القانون[4]. ويمارس الجهاز صلاحياته وفق القانون بطريقتين: فإما أن يبادر الجهاز بنفسه للرقابة، أو أن يعمل على فحص الشكاوى التي يقـدمها المواطنـون ضـد المؤسسات الخاضعة لرقابة الجهاز والعمل على إصلاح الوضع وإزالة التجاوزات[5]. والباحثـة لا تعتبر هذه السلطة أكثر من جهاز من الأجهزة التي تنشئها الدول لممارسـة عمليـة الرقابـة وليست سلطة رابعة/ خامسة في الدولة، لأن صاحبي الاختصاص الأصيل بالرقابة هما القـضاء والبرلمان، واقتطاع جزء من هذه الصلاحيات هي لعملية التخفيف عن كاهل كلا السلطتين بسبب تعقد الأمور الحياتية والسياسية وتشعبها في الوقت الراهن.

---

[1] نبيل الصالح وآخرون، **فصل السلطات**، سلسلة مبادئ الديمقراطية(2)، رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسـة الديمقراطية، ط 1، تشرين أول 1995، ص13. وهذا الجهاز التاريخي موجود في الدول الإسكندنافية وبعضاً من الـدول الأوروبية.

[2] مثل جورج جقمان، **المجتمع المدني والسلطة**، في موسى البديري وآخرون، **الديمقراطية الفلسطينية- أوراق نقديـة**، رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 1995، ص 109.

[3] تخضع السويد وفنلندا القضاة والمحاكم لرقابة هذا الجهاز بعكس الدنمارك، والنرويج، ونيوزلندا التي تحـصر رقابتـه بالسلطة التنفيذية، والأحزاب، وكيفية التصرف بالأموال العامة. نبيل الصالح وآخرون، **فصل السلطات**، مرجع سبق ذكره، ص14.

[4] المصدر نفسه، ص 14.

[5] المصدر نفسه، ص 15.

ويوازي جهاز مراقب الدولة في الدول الغربية، ديوان الرقابة المالية والإدارية(*)/ هيئة الرقابة العامة(**) في مناطق الحكم الذاتي والتي منحها القانون صلاحية مراقبة وزارات ومؤسسات السلطة والمؤسسات المجتمعية، والمؤسسات التي تساهم فيها السلطة، ووحدات الإدارة المحلية، وأي جهاز مخول بإدارة المرافق العامة[1]. ليس هذا فقط، فبناء على تفويض من السلطة التنفيذية تقوم الهيئة بالفحص والمراجعة لحسابات أية جهة لا تخضع لرقابة الهيئة وأعمالها[2]. إلا أن هذه الهيئة يعتري قانونها جملة من العيوب، أولها: أنها خاضعة لرئيس السلطة التنفيذية[3]، وليس البرلمان كما في الدول الأوروبية. أما الثانية، وبموجب القانون، أنها لا ترفع تقاريرها إلا لرئيس السلطة وغير خاضعة للنشر. أما الرقابة على القضايا المالية فتقدم التقارير لرئيس السلطة ووزير المالية(***). إن هيئة الرقابة العامة هي نسخة شكلية عن جهاز مراقب الدولة في الدول الأوروبية، ويجب أن تعطى استقلالية أكثر، وحصانات أكبر وأن تخضع للمجلس المنتخب، وأن يتم نشر تقاريرها لكي لا تبقى سلاحاً بيد رئيس سلطة الحكم الذاتي يستخدمه كيف يشاء(****).

3.1. هرمية القاعدة القانونية

القواعد القانونية ليست دائماً على مستوى واحد من القوة، فلا يجوز أن تخالف القاعدة الأدنى القاعدة الأعلى، أي لا يجوز أن يخالف القانون الفرعي القانون العادي و إلا بطلت

(*) هذه تسمية القانون الأساسي غير المعدل والمعدل.

(**) هذه تسمية قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995.

(1) المادة (7) من قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995.

(2) المادة (8) من قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995.

(3) المادتين (2 و3) من قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995. ينص قانون الهيئة على أن تعيين رئيس الهيئة يكون بقرار من رئيس السلطة، بعكس القانون الأساسي الذي لم يكن قد صيغ أصلاً وقتها والذي يخضع تعيين رئيس هيئة الرقابة لمصادقة المجلس المنتخب (التشريعي).

(***) إلا أن القانون الأساسي الذي صدر بعد ثماني سنوات من صدور قانون الهيئة ينص على أن تقارير الهيئة تقدم لكل من رئيس السلطة والمجلس المنتخب (التشريعي) سنويا أو عند الطلب.

(****) للمزيد حول هيئة الرقابة العامة انظر، باسم بشناق، **تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة)**، سلسلة التقارير القانونية (23)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حزيران 2001.

النصوص تلقائياً، وبالمقابل لا يجوز كلاهما أن يخالفا الدستور وإلا بطلت نـصوصهما أيـضاً تلقائياً. فالدستور هو أعلى قاعدة قانونية ويقف على قمة الهرم القانوني وهذا ما يطلق عليه مبدأ "سمو الدستور"، أي "علو القواعد الدستورية وسيادتها على سائر القواعد القانونية في الدولة"[1]. ويليه القانون العادي (التشريع)، ثم القانون الفرعي المخولة بوضعه السلطة التنفيذية متـى مـا سمح لها الدستور بذلك، وتشمل تلك القوانين الفرعية: اللوائح والأنظمة، والمراسـيم، ولـوائح الضرورة إلخ.

حسب التدرج الهرمي للقانون تأتي اتفاقية إعلان المبادئ على قمة الهرم القانوني لسلطة الحكم الذاتي الفلسطينية كونها من أوجدت السلطة، ثم يليهـا القـانون الأساسـي، وبعـد ذلـك التشريعات التي يصدرها المجلس المنتخب، وأخيراً المراسيم واللوائح التي تـصدرها الـسلطة التنفيذية للمجلس.

تشكل هرمية القاعدة القانونية جزءاً من المبدأ القانوني المعروف "بمبدأ المـشروعية"[*]، الذي يعني إضافة إلى تدرج القاعدة القانونية تطابق جميع الأفعال مع القـانون، سـواء أكانـت صادرة عن الأفراد أم عن الحكومة (الدولة)، فالحكومة ذات الأفعال المشروعة هـي الحكومـة القانونية، أو "الحكومة العادلة"[2]. لذلك مبدأ المشروعية يؤدي في التطبيق إلى سيادة القانون.

تنوه الباحثة إلى أن معظم المؤلفين القانونيين والسياسيين يخلطون بين مبـدأ الـشرعية والمشروعية لأن كلا المصطلحين معرب من الفرنسية والإنجليزية. فالمشروعية تعني مطابقـة التصرفات والأعمال للقانون، أي أنه "تعبير قانوني بحت"[3]، وهي ترجمة للمصطلح الفرنـسي الأصل (Le primcipede legalite)[4]، الموازي له بالإنجليزية (legal). أما الـشرعية فقـد

---

(1) عبد الغني بسيوني عبد ا ، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، مرجع سبق ذكره، ص403.

(*) يعرف علي شطناوي مبدأ المشروعية بأنه: "مجموع القواعد القانونية القائمة وسارية المفعول". **في موسوعة القـضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص33.

(2) محمد علي محمد، **أصول الاجتماع السياسي- السياسة والمجتمع في العالم الثالث**، ج 2، **القوة والدولة**، سلسلة علـم الاجتماع المعاصر، الكتاب الحادي والثلاثون، الازاريطة/ الشاطبي: دار المعرفة الجامعية، 1999، ص 151.

(3) علي خطار شطناوي، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص 25.

(4) المصدر نفسه،ص 25.

ارتبطت بالسياسية أكثر من القانون، وتعني اعتلاء السلطة للحكم بطريقة دستورية، أو إسناد السلطة بطريقة دستورية[1]، وذلك "ينم عن فكرة سياسية بحتة وعن مبدأ دستوري"[2]. وهو أيضاً مصطلح فرنسي الأصل (Légitime) يوازيه بالإنجليزية (Legitimate)[3].

ولكي نحافظ على مبدأ المشروعية يجب أن يكون هناك رقابة على الالتزام به، فلا يمكن "تحقيق احترام مبدأ المشروعية بصورة كلية ومرضية إلا إذا وضع المشرع تحت تصرف الأفراد الوسائل القانونية الكافية لإجبار السلطات العامة على احترامه"[4]. وهذه الوسائل هي الجهاز القضائي المستقل المتمثل: بالمحاكم العادية، والمحاكم الإدارية، والمحكمة الدستورية. فالمحاكم العادية هي المختصة بالفصل بين الأفراد. والمحاكم الإدارية تراقب أفعال الإدارة العامة وأفعال الأفراد تجاه الدولة وبالعكس. أما المحاكم الدستورية فهي تراقب دستورية القانونين أو هرمية القاعدة القانونية من تلقاء نفسها، وتراقب السلطات الثلاث، و يحق لأي أحد من المواطنين أن يلجأ إليها للطعن بدستورية القوانين، إضافة إلى الحق في إثارة دستورية القوانين أثناء النزاع بين الخصوم في المحاكم لأنها من النظام العام.

4.1. الثقافة القانونية

الثقافة القانونية من المصطلحات الجديدة نسبيا في المنطقة العربية، لأن التركيز عليه جاء مع تقارير التنمية الإنسانية العربية جنبا إلى جنب، والتي اعتبرت أن الغاية من وجود القواعد القانونية قد عكست فلسفتها بين يدي الأنظمة العربية، فبدلاً من حماية حقوق الفرد وحرياته بالقانون، أصبح يعتدى عليها بالقانون. وكثر هم الذين يتحدثون عن الثقافة القانونية دون أن يعرفوها. وستعمل الباحثة على تقديم تعريف للثقافة القانونية اعتماداً على جهدها الذاتي في ظل غياب تعريف واضح محدد لها. وستنطلق الباحثة في تعريفها من تعريف الثقافة.

---

[1] المصدر نفسه، ص 25.

[2] المصدر نفسه، ص 25.

[3] جيرار كورنو، **معجم المصطلحات القانونية**، ترجمة منصور القاضي، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، 1418-1998، ص 952. ويقول المؤلف أن (Légitime) تستخدم "وبشكل خاطئ للدلالة على قانوني".

[4] علي خطار شطناوي، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص 32.

عرف عالم الاجتماع السياسي بارسونز الثقافة بأنها "صيغة مجردة للوسائل الرمزية في المجتمع، أو الوسائل الرمزية ذاتها"[1]. فالأولى دلالة على مجموعة الرموز الفكرية التي يتشكل منها نظام ما، أما الثانية فدلالة على اشتراك الثقافة في عمليات التفاعل المجتمعية[2].

أما تايلور فيعرفها بأنها: "ذلك الكل المركب الذي يحتوي على المعرفة والاعتقاد والفن والقانون والعادات والتقاليد وأي قدرات أخرى تكتسب بواسطة الإنسان، باعتباره عضواً في المجتمع"[3].

إذا، الثقافة القانونية هي تلك العادات والقيم المتكونة لدى الفرد تجاه النظام القانوني القائم في الدولة. ونستطيع أن نعرفها أيضاً بأنها القيم القانونية المكتسبة لدى الفرد من الجماعة. وللتنشئة الاجتماعية الدور الأكبر في تكوين الثقافة لدى الفرد بشكل عام والثقافات الفرعية ومنها القانونية بشكل خاص. وتعتبر من قبيل الثقافة القانونية المعرفة العامة والسطحية بالقوانين خاصة التي يحتك بها المواطن باستمرار مثل الدستور، وقوانين السير، وقانون العقوبات إلخ. إلا أنها لا تعني وحدها الثقافة القانونية. فكثير من الكتاب عرفوا الثقافة القانونية بأنها المعرفة العامة بالقوانين. وهذا تعريف سطحي للمصطلح؛ فكما ذكرت الباحثة آنفاً الثقافة القانونية هي عبارة عن الرموز التي يحملها الفرد تجاه القانون الوضعي أو الاجتماعي. وهنا الأهم: فما هي طبيعة هذه الرموز؟ هذا السؤال ينقل الباحثة للحديث عن عناصر الثقافة وكيفية اكتسابها.

تشتمل الثقافة على ثلاثة عناصر[4]: العنصر الإدراكي عند الأفراد في المجتمع، والمعتقدات، والقيم. وللتنشئة الاجتماعية، التي تعتمد على العادات والتقاليد المجتمعية المتوارثة، الدور الأكبر في تكوين الثقافة لدى الفرد بشكل عام والثقافات الفرعية بشكل خاص. وتشكل الأعراف والقيم المتوارثة القانون الاجتماعي مقابل القانون الوضعي الذي هو عبارة عن القواعد

---

[1] السيد عبد المطلب غانم، **دراسة في التنمية السياسية**، القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، 1981، ص2.

[2] المصدر نفسه، ص 2.

[3] علي عبد الرزاق الجلبي وآخرون، **علم الاجتماع الثقافي**، دار المعرفة الجامعية، 2000، ص120. نقلاً عن:
E. B Tylor, Primitive culture, 7th eal, New York Brentano's 1927.

[4] أحمد سليمان أبو زيد، **علم الاجتماع السياسي- الأسس والقضايا من منظور نقدي**، الازاريطة/ الشاطبي: دار المعرفة الجامعية، 2003، ص164.

القانونية العامة المجردة الملزمة، التي تعمل على تحديد حقوق الأفـراد وحريـاتهم وعلاقـاتهم ببعضهم وعلاقتهم بالدولة، ويفرض المحاسبة عند مخالفة القواعد القانونية.

يكون للقوانين الاجتماعية الأثر الأكبر من القوانين الوضعية في مجتمعاتنـا العربيـة، والباحثة تخالف الرأي الذي يقول: "إن القيم التي تقرها العادات والتقاليد والأعراف أضعف أثراً في إقامة النظام الاجتماعي من تلك التي يعمل القانون على إقرارها"[1]. مع العلـم أن القـانون الاجتماعي لا ينتج عن مخالفته سوى الاستهجان الاجتماعي فقط، إلا أنه فـي نظـر أعـضاء المجتمع خاصة العربي أكبر أثراً من العقوبات الجنائية. ولإثبات وجهة نظر الباحثـة نـضرب مثالاً واقعياً وعملياً: مشاركة المرأة السياسية التي بدأت الدول في المنطقة العربية وبعد ضغوط خارجية تحث عليها وتدعمها عن طريق تغيير النصوص التي تمنع مـشاركتها إن وجـدت أو إضافة نصوص تفرض المشاركة قانونياً. ولكن الذي منع المرأة من المـشاركة هـي الثقافـة المجتمعية القائمة اتجاه حقوقها الإنسانية وحقوقها القانونية. وبالتالي كانت العـادات المجتمعيـة ذات الأثر الأكبر على المرأة من القانون الوضعي. **ليس هذا فقط فمـا الفائـدة مـن النـصوص الدستورية والقانونية البراقة التي تتحدث عن حقوق المرأة ما دامت مستحيلة التطبيق بسبب القانون الاجتماعي.** إن التنشئة الاجتماعية تؤثر في انطباع الأفراد تجاه القانون من خـلال التـساؤلات الآتية: هل جهاز العدالة يحكم بالعدل أم أنه يخدم أصحاب النفوذ والنخب الحاكمة؟ هل الـسلطة الحاكمة تخضع للقانون؟ هل القانون الوضعي محرم أم محلل شرعا؟ إلخ. وهذا الأمر سـينعكس على تعاملهم مع القانون إما بالإقبال عليه، أو بالانصراف عنه تجاه القضاء العشائري، أو أخـذ الحق باليد، مما سيؤدي إلى زعزعة سيادة القانون.

هنا يبرز التساؤل: على من يقع عبء تغيير هذه الثقافة القانونية؟ بالطبع يقع على عاتق النظام الحاكم؛ فكما أن للنظام الحاكم دوراً كبيراً في زرع الثقافة السياسية مثلاً، فكذلك هو الحال في الثقافة القانونية للمجتمع. ويكون ذلك عن طريق وضع استراتيجية طويلـة المـدى لتغييـر

[1] محمد علي محمد، **أصول الاجتماع السياسي**، مرجع سبق ذكره، ص 169. ويقصد الكاتب بمـصطلح القـانون هنـا القانون الوضعي أو كما يصفه بالقانون السياسي إشارة إلى أن من تقره هي الدولة.

الثقافة القائمة، حتى ُيسمح للقانون الوضعي أن يأخذ مكانه في الأرض، ابتداء بخـضوع الـنظام الحاكمة للقانون والالتزام به واحترامه، وانتهاء بالمواطنين.

للثقافة القانونية علاقة وثيقة بمبدأ المواطنة، فكلما ترسخت الثقافة القانونية فـي النـسق الاجتماعي تعزز مبدأ المواطنة، ودعم الإطار القانوني وسيادة القانون. ولكي توصـلنا الثقافـة القانونية لتلك الغايات **يجب أن تبنى على نوع من الاحترام والتبجيل والهيبة للقانون، والقناعة التامة بضرورة وجوده والالتزام به واللجوء إليه.** وليس المهم أن يفهم المواطن القانون ولا أن يخاف القاعدة الجزائية المترتبة على مخالفة القانون، بقدر الأهمية المتمثلة باقتناعه بعدالته وضرورتهِ. ولكن، هـل الاحترام الذي تطالب به الباحثة للقانون يكفي لإيجاده مجرد الاقتناع بـضرورتهِ، أي القـانون؟ بالطبع لا؛ بل لا بد من منبعث أخلاقي تنطلق منه تلك الثقافة، فالمبادئ الأخلاقية أمر ضروري من أجل بناء ثقافة تعزز احترام القانون وترسيخه في النفوس، وتأتي أقوى من الاحترام الـذي تفرضه القاعدة الجزائية. لأن هذه الأخيرة منبعها الخوف، أما الأولى فمبعثها الأخلاق، وشـتان بينهما. بالمقابل إحداهما لا تكفي؛ فلا يوجد مجتمع يعتنق بأكمله الأخلاق، أو يخـشى القاعـدة الجزائية. إن الثقافة القانونية اللازمة للمجتمع هي تلك القائمة على الإيمان بـضرورة التنظـيم للدولة والمجتمع، وعلى أهمية وجود تقنينٍ يحفظ الحقوق والحريات، وعلى الهيبة من القـانون، لأن هذه الأخيرة ستجعل المواطن يفكر ألف مرة قبل الإقدام على مخالفته. وهذا يتطلب أن يكون القانون عادلا، حافظاً لحريات الأفراد، وأن يؤمن المشرعون بحقوق الإنسانية. ولا ننسى النظام الحاكم ذي الدور القوي المؤثر في تشكيل الثقافة القانونية لدى الفرد، وذلك من خلال احترام هذا النظام للقوانين والالتزام بها، فكيف سيسعى أي نظام خاصة العربي لتغيير ثقافة الفرد القانونية، والفرد يرى هذا النظام ينتهك القانون ليلاً ونهاراً، ويعتبر نفسه فوق القانون وينظر لـه نظـرة استعلائية. وخطرت لي جملة للبنك الدولي تعرضت لها سابقا وهي أن مسالة عدم احترام الحكام للقانون قديمة قدم الحكومة نفسها.

5.1. الاتفاقيات المرحلية

تشكل الاتفاقيات المرحلية الإطار القانوني للسلطة الفلسطينية، فمن أوجد السلطة هو تلك الاتفاقيات التي تعتبر السقف القانوني الأعلى للحكم الذاتي الفلسطيني. ولعلتها تلك؛ ستقوم الباحثة بتوضيح جميع تلك الاتفاقيات التي وقعها الجانبان الفلسطيني ممثلاً بمنظمة التحرير الفلسطينية والإسرائيلي ممثلاً بحكوماته المتعاقبة.

بتاريخ 9 أيلول 1993، اعترفت منظمة التحرير الفلسطينية بحق إسرائيل في الوجود، وبحقها بالعيش في سلام وأمن في الوقت الذي بادلتها فيه إسرائيل اعترافاً مشروطاً؛ أي اعترافاً في ضوء ما تعهدت به المنظمة في رسالة رئيسها الراحل (ياسر عرفات)، وبصفتها ممثلة الشعب الفلسطيني فقط[*]. وتبع رسائل الاعتراف المتبادلة اتفاق إعلان المبادئ القائم على خيار غزة أريحا أولاً، والذي كان أول الاتفاقيات المرحلية لتنظيم تسوية سياسية جزئية بين الطرفين عن طريق إنشاء حكم ذاتي[**] "تجريبي"[1] في فترة انتقالية مقدارها خمس سنوات تبدأ من السنة الثالثة فيها مفاوضات الوضع الدائم.

شهد البيت الأبيض الذي توجهت أنظار العالم إليه في1993/9/13 توقيع اتفاقية (إعلان مبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية الفلسطينية) والتي يدلل اسمها على ذاتها؛ فهي عبارة عن خطوط عريضة، ومبادئ عامة غير تفصيلية حول ما ستكون عليه الفترة الانتقالية. لذلك هي صغيرة ومختصرة وتتكون من (18) مادة، إضافة إلى ملاحقها الأربعة، والمحضر، وجميعها تحتوي على بنود عامة تُحال معالجتها إلى الاتفاقيات التفصيلية اللاحقة. وقد باتت تعرف هذه الاتفاقية باتفاقية أوسلو(1) نسبة إلى مدينة أوسلو النرويجية التي شهدت مفاوضات

---

[*] أي كأنها حركة سياسية أو حزب سياسي. جواد الحمد، **عملية السلام في الشرق الأوسط وتطبيقاتها على المسارين الفلسطيني والأردني**، عمان: دار البشير للنشر والتوزيع/ مركز دراسات الشرق الأوسط، ط 1، مارس 1996، ص15.

[**] الحكم الذاتي هو "حكم الشعب لنفسه بنفسه من الناحية الداخلية، مع خضوعه لسيادة دولة أخرى من الناحية الخارجية والدفاع والأمن". حسين حنفى عمر، **حق الشعوب في تقرير المصير وقيام الدولة الفلسطينية**، القاهرة: دار النهضة العربية، ط 1، 2005، ص45.

[1] فتحي خميس الجعبري، **قراءات في آفاق المستقبل الفلسطيني- بداية أم نهاية؟ دراسة تحليلية لاتفاق غزة- أريحا**، ط 1، 1995، ص9. وفي ذات المعنى جورج المصري، **غزة-أريحا: تسوية مستحيلة**، الجيزة: مركز الحضارة العربية للإعلام والنشر، ط 1، مارس 1995، ص43.

سرية بين الجانبين، انتهت بالتوقيع بالأحرف الأولى للاتفاق في 1993/8/19 في منزل وزير خارجية النرويج[1]. وتتناول الاتفاقية المواضيع الآتية: هدف المفاوضات، وإطار الفترة الانتقالية، والانتخابات، والولاية، والفترة الانتقالية ومفاوضات الوضع الدائم، والنقل التمهيدي للصلاحيات والمسؤوليات، والاتفاق الانتقالي، والنظام العام والأمن، والقوانين والأوامر العسكرية، ولجنة الارتباطات المشتركة الإسرائيلية – الفلسطينية، والتعاون الإسرائيلي-الفلسطيني في المجالات الاقتصادية، والارتباط والتعاون مع الأردن ومصر، وإعادة "تموضع" القوات الإسرائيلية، والانسحاب الإسرائيلي من قطاع غزة ومنطقة أريحا، وتسوية المنازعات، والتعاون الإسرائيلي الفلسطيني فيما يتعلق بالبرامج الإقليمية، وبنوداً متفرقة.

أما الملاحق الأربعة فإنها وعلى التوالي: بروتوكول حول صيغة الانتخابات وشروطها، وبروتوكول حول انسحاب القوات الإسرائيلية من قطاع غزة ومنطقة أريحا، وبروتوكول حول التعاون الإسرائيلي-الفلسطيني في البرامج الاقتصادية والتنموية، وبروتوكول حول التعاون الإسرائيلي – الفلسطيني حول برنامج التنمية الإقليمية.

أما المحضر فهو عبارة عن تفاهمات واتفاقات عامة حول ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالية. وكثير من تلك البنود سوف يتم تناولها بالتفصيل في متن الأطروحة لذلك تكتفي الباحثة هنا بعملية ذكرها فقط.

في 1994/5/4 وقع الجانبان في القاهرة (اتفاقا حول قطاع غزة ومنطقة أريحا) والذي يعرف باتفاقية القاهرة. وأنشئت بموجبها السلطة الفلسطينية التي تشكلت من هيئة واحدة قوامها (24) عضواً. وستشير الباحثة للسلطة الفلسطينية بمصطلح مجلس السلطة تفريقا لها عن سلطة الحكم الذاتي والتي تشكلت بموجب اتفاقية طابا بعد انتخابات عام 1996 وكان يجب أن تحل محل مجلس السلطة. إلا أن القيادة الفلسطينية ظلت تستخدم مصطلح السلطة الفلسطينية وأضافت كلمة الوطنية. وستستخدم الباحثة مصطلح سلطة الحكم الذاتي عند حديثها عن المرحلة التي تلت اتفاقية طابا.

---

[1] جواد الحمد، **عملية السلام في الشرق الأوسط**، مرجع سبق ذكره، ص 41.

سبقت اتفاقية القاهرة إجراءات بين الطرفين لبناء الثقة[1]، تمثلت في ثلاث وثائق واتفاقية واحدة: وثيقتا القاهرة الأولى والثانية الموقعتان بتاريخ 1994/2/9[2]، وتتحدث الأولى عن منطقتي غزة وأريحا فقط وبشكل مختصر، مع الاتفاق على ضم هذه الوثيقة لاتفاق القاهرة لعام1994 -اللاحق- أما الثانية فإنها تتحدث عن الترتيبات الأمنية على المعابر في غزة وأريحا. ووثيقة حول ترتيبات الأمن في الخليل. واتفاقية حول العلاقات الاقتصادية الموقعة بين الجانبين في باريس بتاريخ 1994/4/29 والتي تعرف ببروتوكول باريس، واتفق الطرفان على إلحاق بروتوكول باريس لاتفاق القاهرة الموقع بتاريخ 1994/5/4.

يتكون بروتوكول باريس من ديباجة، و(11) مادة، وأربعة ذيول، وجداول مرافقة لها، ورسائل جانبية بين الطرفين، ومرفق لبروتوكول العلاقات الاقتصادية يحتوي على ذيلين وجدول. ويتناول الاتفاق الاقتصادي العناوين الآتية: إطار دوري [حول] البروتوكول، واللجنة الاقتصادية المشتركة، وضرائب الاستيراد وسياسات الاستيراد، وقضايا نقدية ومالية، والمنتوجات المحلية، وضرائب غير مباشرة على المنتوجات المحلية، والعمال، والزراعة، والصناعة، والسياحة، وقضايا التأمين.

وبعد اتفاقية القاهرة وقع الجانبان المزيد من الاتفاقيات، مثل: اتفاق النقل المبكر للصلاحيات في الضفة الغربية إلى السلطة الفلسطينية والموقع في معبر إيرز بتاريخ 1994/8/29. وبروتوكول خاص بنقل مزيد من السلطات والمسؤوليات والموقع في القاهرة بتاريخ 1995/8/27.

وبتاريخ 1995/9/24 وقع الجانبان الأحرف الأولى للاتفاقية (الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة)[3]. التي وقعت بشكل رسمي في واشنطن بتاريخ

---

[1] عن الموقع الالكتروني لقناة الجزيرة:
http://www.aljazeera.net/NR/exeres/F47FEOED-E7CE-4D16-A844-F43C7AFO6371.htm

[2] النص غير الرسمي لهاتين الوثيقتين منشور في: مجلة الدراسات الفلسطينية، بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، العدد17، شتاء 1994، ص 209- 215.

[3] علاء سالم، **اتفاق توسيع الحكم الذاتي الفلسطيني- المضامين السياسية والمدلولات الواقعية**، مجلة السياسة الدولية، السنة32، العدد 123، يناير 1996، ص 220.

1995/9/28، وتعرف هذه الاتفاقية باسم اتفاقية طابا أو أوسلو(2)؛ لأنها جاءت تطبيقاً لاتفاقيـة أوسلو(1)، ولتوسيع الحكم الذاتي الفلسطيني عن طريق نقل المزيد من الصلاحيات والمسؤوليات للسلطة الفلسطينية في مرحلة أخيرة قبل مفاوضات الوضع النهائي[1]. وقامت اتفاقية طابا بتقسيم الضفة الغربية وقطاع غزة إلى ثلاث مناطق[2]:

- المناطق (أ) والتي ستخضع للولاية الكاملة للمجلس المنتخب. وتقع ضمن المنطقـة (أ) سـبع مدن فلسطينية هي: جنين، وطولكرم، وقلقيلية، ونابلس، ورام ا ، وأريحا، وبيت لحم.
- المناطق (ب) والتي ستخضع للولاية المدنية للمجلس المنتخب أما الأمنية فستخضع للمجلـس فيما يتعلق بالمواطنين الفلسطينيين أما المواطنون الإسرائيليون ومكافحة الإرهاب فستخـضع لإسرائيل[3]. وتضم المنطقة (ب) كثيراً من البلدات والقرى الواقعة في الضفة الغربية.
- المناطق (ج) شملت المستوطنات الإسرائيلية، والمناطق الأمنية والاستراتيجية، والمناطق غير المأهولة[*].

أما ولاية المجلس فقد قسمتها المادة (2/17) من الفصل الثالث كما يأتي:

الولاية الجغرافية وستضم منطقة قطاع غزة ما عدا المستوطنات ومنطقة القواعـد العـسكرية، ومنطقة الضفة الغربية باستثناء المنطقة (ج)، واستثنت طابا أيضاً من ولاية المجلس مفاوضـات الوضع النهائي. وتغطي الولاية الجغرافية للمجلس الأراضي (أراضي الدولة وأراضي الوقف)، والمياه "التحترابية" والإقليمية[4].

الولاية الوظيفيـة للمجلس ستمتد إلى جميع الصلاحيات والمسؤوليات المنقولة إليـه كمـا هـو موضح في الاتفاقية.

---

[1] جواد الحمد، **عملية السلام في الشرق الأوسط**، مرجع سبق ذكره، ص93.

[2] المادة (11) من الفصل الثاني- اتفاقية طابا.

[3] المادة (2/13 / أ) من الفصل الثاني- اتفاقية طابا.

[*] أنظر في هذا الشأن: **عمليات المزيد من إعادة الانتشار- المرحلة التاليـة فـي الاتفـاق المرحلـي الإسـرائيلي – الفلسطيني: النواحي القانونية**، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 30، ربيع 1997، ص206-213. وتشمل المنطقـة (أ) 26% من مجموع السكان بينما (ب) 70% من مجموع السكان.

[4] المادة (11) من الفصل الثاني- اتفاقية طابا.

الولاية الشخصية للمجلس على الفلسطينيين فقط.

وقد نصت اتفاقية طابا في ديباجتها على أن "اتفاقية غزة – أريحا، واتفاقية النقـل الأول للصلاحيات والمسؤوليات الموقعة في إيرز بتاريخ 29 / آب / 1994 (فيما يلي "اتفاقية النقـل الأولى")، وبروتوكول النقل الإضافي للصلاحيات والمسؤوليات الموقعة فـي القـاهرة بتـاريخ 27/آب1995 (فيما يلي "بروتوكول النقل الإضافي")، وهذه الاتفاقيات الثلاث سوف تبدل بهـذه الاتفاقية". بمعنى أن اتفاقية طابا احتوت في متنها تلك الاتفاقيات السابقة.

وتشتمل اتفاقية طابا على خمسة فصول تحتوي (39) مادة وسبعة ملاحـق. وتتنـاول طابا المواضيع الآتية حسب ترتيبها في الاتفاقية: المجلس، وإعادة الانتشار و الترتيبات الأمنية، والقضايا القانونية، والتعاون، وأحكام ختامية.

أما الملاحق فهي: بروتوكول إعادة الانتشار والترتيبات الأمنية، وبروتوكـول خـاص بالانتخابات، وبروتوكول القضايا المدنية، وبرتوكول القضايا القانونية، وبروتوكـول العلاقـات الاقتصادية، والبروتوكول المتعلق ببرامج التعاون الإسرائيلية- الفلسطينية، وأخيرا بروتوكـول إطلاق سراح السجناء والموقوفين الفلسطينيين. وسوف يتم التعرض للعديد من نـصوص هـذه البروتوكولات في متن الأطروحة؛ لذلك تكتفي الباحثة هنا بذكرها فقط.

بروتوكول الخليل كان التالي لاتفاقيـة طابـا، فبتـاريخ 1997/1/15 وقـع الجانبـان بروتوكولاً خاصا بإعادة الانتشار في الخليل، واحتوى الاتفاق على (19) مادة وذيلين، ومحضر، وخطة أمريكية بشأن شارع الشهداء في الخليل، ومذكرة للعلم، ورسالة تطمينات مـن الجانـب الأمريكي إلى الإسرائيليين.

ونتيجة للأزمة التي تفجرت في أراضي الحكم الذاتي الفلسطيني وللعمليات الفدائية التـي شهدتها إسرائيل وقع الجانبان في واشنطن بتاريخ 1998/10/23 مـذكرة (WyePlantation) وآي بلانتيشن المعروفة باسم (وآي ريفر1- WyeRiver) والتي فرض نتنياهو بهـا مفهومـه للسلام "الأمن مقابل السلام"[1]. وذكرت المذكرة في مقدمتها أنها جاءت لتسهيل تطبيـق اتفاقيـة

---

[1] عن الموقع الالكتروني لقناة الجزيرة:

http://www.aljazeera.net/NR/exeres/F47FEOED-E7CE-4D16-A844-F43C7AFO6371.htm.

طابا والاتفاقيات السابقة. وقد ركزت المذكرة على الجانب الأمني، وتتكون من خمـس مـواد، وجدول زمني لتنفيذ المذكرة. ولكن وآي بلانتيشن (WyePlantation) مثلها مثـل الاتفاقيـات السابقة تم تعليقها من قبل الحكومة الإسرائيلية الليكودية، فنتنياهو في تعليقه على توقيع إعـلان المبادئ قال: "إن حزبنا لن يلتزم حين يعود إلى الحكم بالاتفاقيات التي أبرمتها الحكومة العمالية وتعرض أمن إسرائيل للخطر"[1].

محاولة لإزالة تلك الأزمة وقعت حكومة العمل برئاسة باراك وقتها مذكرة (شرم الشيخ بشأن الجدول الزمني لتنفيذ الالتزامات المعلقة من اتفاقات موقعة واستئناف مفاوضات الوضـع الدائم) بتاريخ 1999/9/4، والمعروفـة بمـذكرة (WyeRiver 2) وآي ريفـر2[2] أو (وآي-2)[3]. وسبب تسميتها تلك أنها جاءت استئنافا لما بدأه نتنياهو ولـم يكملـه مـن مـذكرة وآي بلانتيشن (WyePlantation)، فنتنياهو لم يطبقها بأكملها، فجاءت مذكرة شرم الشيخ لإكمـال تطبيقها ومرحلة ثانية لها[4]. وحتى هذه الأخيرةُ علقت مع جميع الاتفاقيـات المعلقـة الـسابقة، وعلى أثر هذا التعثر المستمر قامت الانتفاضة الفلسطينية الثانية (انتفاضة عام 2000).

6.1. التنمية السياسية

برز مفهوم التنمية السياسية ونشأ بقوة في ظل علم السياسة الأمريكي في منتصف القرن العشرين[5]، لأنها الفترة التي استقلت فيها كثير من دول العالم الثالث وبدأت ببناء نفـسها بعـد الحقبة الاستعمارية الطويلة التي رزحت تحتها، والفترة ذاتها التي شهدت قيام الحرب البـاردة، ليعيش المصطلح بعد ذلك بين مذهبين أحدها ليبرالي والآخر ماركسي تناولتاه بطريقـة تخـدم

---

(1) حسين أبو شنب، **الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي- الرأي والرأي الآخر**، القـاهرة: مكتبـة مـدبولي، ط 1، 1995، ص 269، نقلا عن: صحيفة الحياة، الأحد 1993/9/5، العدد 11166.

(2) عن الموقع الالكتروني لقناة الجزيرة:
http://www.aljazeera.net/NR/exeres/F47FEOED-E7CE-4D16-A844-F43C7AFO6371.htm.

(3) عن موقع عضو المجلس المنتخب السابق دلال سلامة:
http://www.dalalsalameh.org/resolutions/WyeRiver2.htm

(4) عن الموقع الالكتروني لقناة الجزيرة:
http://www.aljazeera.net/NR/exeres/F47FEOED-E7CE-4D16-A844-F43C7AFO6371.htm.

(5) ريتشارد هيجوت، **نظرية التنمية السياسية**، ترجمة حمدي عبد الرحمن ومحمد عبد الحميد، عمان: المركـز العلمـي للدراسات السياسية، ط 1، مارس 2001، ص7.

مصلحتهما الإيديولوجية؛ فحين كانت الديمقراطية الليبرالية هدف التنمية السياسية في نظر علماء الغرب، كان الوصول إلى المجتمع الشيوعي هو هدف التنمية السياسية عند الماركسيين.

ستقدم الباحثة عدة تعريفات للتنمية السياسية وإن كانت جميعها تـدور حـول أزمـات التنمية. فقد عانى مفهوم التنمية السياسية في بداياتهِ من الغموض وعدم الدقة والوضوح وذلـك لسبب استخدامه من قبل الساسة وصناع القرار الأمريكيين أكثر من الأكاديميين لمواجهة الخطر الشيوعي[1]. لوسيان باي والذي هو أحد رواد حقل التنمية السياسية قدم عـشرة تعريفـات فـي محاولة منه لتعريفها:

"التنمية السياسية كمتطلب سياسي للتنمية الاقتصادية.

التنمية السياسية كنمط لسياسة المجتمعات الصناعية.

التنمية السياسية كتحديث سياسي.

التنمية السياسية كتصميم للدولة-القومية.

التنمية السياسية كتنمية إدارية وقانونية.

التنمية السياسية كتعبئة ومشاركة جماهيريتين.

التنمية السياسية كبناء الديمقراطية.

التنمية السياسية كاستقرار وتغيير منتظم.

التنمية السياسية كتعبئة وقوة.

التنمية السياسية كجانب من الجوانب المتعددة لعملية التغيير الاجتماعي"[2].

---

(1) المصدر نفسه، ص7.

(2) Lucian w. Pye, **Aspects of Political Development**, Little, Brown and Company, Boston and Toronto, 1966, p.p 33-45.

إلا أن لوسيان باي غير موقفه من التعريف الذي قدمه لعدم دقتهِ ووضوحهِ، وقدم تعريفا آخـر للتنمية السياسية من خلال طرحه ست أزمات لها وهي[1]: أزمة الهوية، وأزمة الشرعية، وأزمة التغلغل، وأزمة المشاركة، وأزمة الاندماج، وأزمة التوزيع.

أما جابريل ألموند فعرف التنمية السياسية بأربع أزمات[2]: أزمة بناء الدولة، وأزمة بناء الأمة، وأزمة المشاركة، وأزمة التوزيع.

"التنمية السياسية ليست إلا جانبا من جوانب التنمية المجتمعية" هكذا نظـر أورجنـسكي للتنمية السياسية التي عرفها بأنها "زيادة الكفاءة الحكوميةعلى استخدام الموارد الإنسانية والمادية لتحقيق أهداف قومية"[3].

التغيير السياسي[*] هو المصطلح الذي فضله صموئيل هنتنجتون بـدلاً مـن مـصطلح التنمية السياسية لغموضها[4]، والغاية من عملية التغيير عنده هو الوصول إلى تحديث المجتمـع سياسياً. ومقومات التحديث[**] عند هنتنجتون تتمثل في عمليـة ترشـيد الـسلطة، والمـشاركة السياسية، والتمايز والتخصيص الوظيفي. ومع ذلك اعتبر هنتنجتون أن التنمية الـسياسية هـي المرتبطة بعملية "مؤسسية التنظيمات والإجراءات السياسية"[5]، أي أن التنمية لديه مرتبطة ببناء المؤسسات. لذلك يعتقد هنتنجتون أن عملية التحديث السياسي السريع والذي تقابلـه "مؤسـسية"

---

[1] المصدر نفسه، ص63-66.

[2] السيد عبد المطلب غانم، مرجع سبق ذكره، ص56.

[3] المصدر نفسه، ص77-78.

[*] جميع المراجع التي عادت إليها الباحثة تستخدم كلمتا التغير والتغيير، بمعنى واحده مع أنهما على النقيض؛ فالتغيير هو الفعل الإرادي المقصود، وبما أنه إراديا فهو مخطط ومدروس للسعي نحو الأفضل، أي التحول من وضع إلى وضع آخر أفضل. أما التغير فهو الفعل اللاإرادي وغير المقصود، وبالتالي لن يؤدي بالضرورة إلى تحول نحو الأفضل، فقد يحدث التغيـر وتكـون نتيجته الانتقال إلى وضع أسوء. راجع طه سعد علام، **التنمية والدولة**، مرجع سبق ذكره، ص107-108. ويرى المؤلـف أن التغيير المستهدف الغاية منه أن يصبح المجتمع عصريا، أي أن يأخذ بأساليب العصر. إلا أن الباحثة ترى أن الوضع الأفـضل يتغير بتغير الزمن الآني الذي تعيشه الإنسانية، فالوضع الأفضل اليوم قد يكون هو الأسوأ مستقبلا!

[4] ريتشارد هيجوت، **نظرية التنمية السياسية**، مرجع سبق ذكره، ص9.

[**] تنوه الباحثة إلى ملاحظة مهمة وهي أن الكتاب يشيرون إلى مصطلحي التحديث والحداثة بمعنى واحد، ولكن ما اتفق عليه كتاب الغرب هو أن الحداثة هي المحصلة النهائية لعملية التحديث. المصدر نفسه، ص233.

[5] عبد الغفار رشاد القصبي، **التطور السياسي والتحول الديمقراطي**، مرجع سبق ذكره، ص127.

منخفضة سيؤدي إلى "انهيار سياسي"[1]، وتحاشيا لمثل هذا الانهيار لابد من وجود توازنٍ بـين التنمية السياسية – في نظره- والتحديث السياسي، والذي أسماه "فن الترابط معاً"[2].

ويشارك ايزنستادت هنتنجتون الموقف حيث استخدم مصطلح التحديث بدلا من التنميـة السياسية وعرفه بأنه: "عملية انتقال نحو الأنماط والنظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تطورت داخل غرب وشمال أمريكا بدءاً من القرن السابع عشر وحتى القـرن التاسـع عـشر والعشرين إلى قارات أمريكا الجنوبية وآسيا وإفريقيا"[3]. باختصار فإن عمليـة التحـديث هـي دمقرطة المجتمع، وتعزز هذا التوجه بعد انهيار الاتحاد السوفيتي باعتبارها النظريـة الأصـلح للمجتمعات.

وللتحول الذي تم اتجاه مصطلح التحديث عرفت لجنة السياسة المقارنة الأمريكية، التابعة للمجلس الأمريكي للعلوم الاجتماعية برئاسة ألموند، والتي كان بآي وآخرون فيها فـي أوائـل السبعينات من القرن العشرين، التنمية السياسية "بوصفها تجسد قـدرة النظـام الـسياسي علـى التعامل/أو التكيف مع خمس مشكلات أساسية هي: الشرعية، والهوية، والمشاركة، والقدرة على التغلغل، والتوزيع" والتي تنتج عن عملية التحديث[4]. لقد جمع تعريف لجنة المقارنة ثلاثة أمور: أولها عملية التحديث وثانيها أزمات التنمية، وثالثها النظام السياسي الذي ركز عليه هنتنجتـون عندما وصف التنمية السياسية بأنها عملية نمو في كفاءة المؤسسات بحيث تكون قـادرة علـى التعامل مع مقتضيات التعبئة الاجتماعية والمشاركة السياسية[5].

وبعد التعريف الذي قدمته لجنة السياسة المقارنة الأمريكية، بـات المهتمـون بالتنميـة السياسية يعرفونها من خلال تلك الأزمات الخمس[*]. واستطردت اللجنة فيما بعد إلـى أن تلـك

---

[1] المصدر نفسه، ص127.

[2] المصدر نفسه، ص127.

[3] ريتشارد هيجوت، **نظرية التنمية السياسية**، مرجع سبق ذكره، ص44. نقلاً عن:
Eisenstadts, S. Modernization: Protest and Change, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1966, P.1.

[4] المصدر نفسه، ص49: نقلاً عن:
Binder,L.Pye, L.w.,Coleman, J.s.,Verba, Lapalombara.J., and weiner.M., Crises and sequences in Political Development, Princeton University Press, Princeton, P. 65.

[5] المصدر نفسه، ص48.

[*] انظر كلاً من: أحمد سليمان أبو زيد، **علم الاجتماع السياسي، مرجع سبق ذكـره،** ص287-399. ونـاجي صـادق شراب، **التنمية السياسية: دراسة في النظريات والقضايا**، مكتبة دار المنارة، ط 2، 2001، ص33-39.

الأزمات غير محددة وغير ثابتة[1]. وهذا منطقي فمن غير المعقول أن تنحصر أزمات التنمية السياسية في تلك ألازمات فقط، فقد تطرأ أزمات أخرى حسب الدولة التي تتم فيها عملية التغيير السياسي. فأزمات العالم الثالث ليست هي ذاتها أزمات العالم الأول. لذلك قدم أحمد وهبان سبع أزمات للتنمية السياسية، وهي: أزمة الهوية، وأزمة الشرعية، وأزمة المشاركة، وأزمة التغلغل، وأزمة التوزيع، وأزمة الاستقرار السياسي، وأزمة تنظيم السلطة، من خلال تعريفه التنمية السياسية التعريف الآتي: "التنمية السياسية هي عملية سياسية متعددة الغايات تستهدف ترسيخ فكرة المواطنة، وتحقيق التكامل والاستقرار داخل ربوع المجتمع، وزيادة معدلات مشاركة الجماهير في الحياة السياسية، وتدعيم قدرة الحكومة المركزية على إعمال قوانينها وسياساتها على سائر إقليم الدولة، ورفع كفاءة هذه الحكومة فيما يتصل بتوزيع القيم والموارد الاقتصادية المتاحة، فضلاً عن إضفاء الشرعية على السلطة بحيث تستند إلى أساس قانوني حق فيما يتصل باعتلائها وممارستها وتداولها، مع مراعاة الفصل بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية بحيث تقوم على كل منها هيئة مستقلة عن الأخرى، فضلاً عن إتاحة الوسائل الكفيلة بتحقيق الرقابة المتبادلة بين الهيئتين"[2].

أما عبد الغفار القصبي، فيرى أن التنمية السياسية نوع "من إدارة الصراع والأزمات، والتطور السياسي بوجه عام"[3]. ويفسر قوله هذا "وبينما يتطور النظام السياسي من خلال التزايد في تمايزه، والمساواة، والمقدرة، فإن أزمات قد تحدث، كأزمات الهوية أو الشرعية أو المشاركة أو التغلغل أو التوزيع"[4]، و"يصبح تحقيق التنمية السياسية رهن بقيام النظام والنخبة السياسية بإدارة هذه الأزمات وما يرتبط بها من تأثيرات وصراعات على نحو ناجح"[5]. وعملية التنمية السياسية في نظره تتطلب التحرك على محورين: بناء مؤسسات سياسية، وثقافة سياسية ديمقراطية[6].

---

(1) السيد عبد المطلب غانم، **دراسة في التنمية السياسية**، مرجع سبق ذكره، ص80. نقلاً عن: Almond, G.A. & Powell, G.B, Comparative politic: a Developmental Approach, New Delhi, Amerind, 1972, pp. 34-41.

(2) أحمد وهبان، **التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية - رؤية جديدة للواقع السياسي في العالم الثالث**، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2000، ص143-144.

(3) عبد الغفار رشاد القصبي، **التطور السياسي والتحول الديمقراطي**، مرجع سبق ذكره، ص21.

(4) المصدر نفسه، ص108.

(5) المصدر نفسه، ص108.

(6) المصدر نفسه،ص109.

أياً ما كانت الأزمات التي تسعى التنمية السياسية لمعالجتها في سبيل التغيير السياسي أو التحول الديمقراطي- فجميعها نظريات غربية تعني الديمقراطية الليبرالية- فإن هناك أزمة يجب أن تضاف إلى تلك الأزمات وأن تولى الأهمية لأنها معضلة العالم الثالث؛ أزمة المـشروعية أو تنظيم الدولة، فهذه المجتمعات/ الدول تعاني من غياب إطار قانوني موضـوعي ومـن غيـاب لسيادة القانون، وتعاني تشريعاتها من الإهتراء، وإن جاز للباحثة القول: فإنها تعاني من مـرض البيروقراطية المزمنة؛ فبدلاً من صب الجهود نحو مأسسة دول القانون، ترهق دول العالم النامي نفسها بتنظيم صغائر الأمور بالقانون محاولة من أنظمتها الحاكمة إصباغ أكبر قدر من السيطرة على جميع أجزاء مجتمعاتها، ومؤسساتها، وأفرادها. وهذا خلق أزمة أخرى هي البيروقراطيـة القانونية. لذلك عرف غالب الفريجات التنمية السياسية بأنها: "لا تعني الجانب السياسي أو النظام السياسي فقط، بل تتعدى ذلك إلى البحث في الوضع الاقتصادي والحياة الاجتماعية والاوضـاع الثقافية والتربوية،..ولكن في ضوء ضوابط القانون والنظام"[1]، هذه القوانين يجب أن تأخذ بعين الاعتبار: الديمقراطية، والأحزاب، والانتخابات، وحرية الرأي والتعبير، والمحكمة الدستورية[2]، وأن تتم صياغتها بطريقة موضوعية، وبعيداً عن خدمة فئة سياسية محددة علـى حـساب فئـة أخرى[3].

يجب أن يولى القانون أهمية خاصة عند الحديث عن عملية تحديث العالم الثالث، لأنـه مرتكز رئيس لتفعيل عملية تطوير وتحديث المجتمع، والنظريات الغربية لم تول القانون الأهمية لأن الدولة الديمقراطية الغربية قامت أساساً في بيئة ليبرالية أي بيئة يقودها القانون، فلـم يكـن القانون في نظر علماء الغرب المهتمين بالتنمية ذا أهمية لأنه موجود أصلاً. أما في دول العـالم الثالث وخاصة العربية فهو غائب تماماً، وعلى الأخص القانون الذي يسعى للحفاظ على حقـوق الإنسان، فالقانون الموجود هو القانون الذي حاد عن فلسفتهِ وأصوله وسار باتجاه قمع الشعوب. ويجب ألا يفهم من حديث الباحثة أنها تطالب دول العالم الثالث "بالتلبرل"، وإنما تطالب بتنظـيم الدولة والمجتمع وإعادة ترتيبها وعدم إغفال التجربة التاريخية التي مرت بها الدول الغربية.

---

[1] غالب الفريجات، **على طريق التنمية السياسية**، مرجع سبق ذكره، ص45- 46.

[2] المصدر نفسه، ص45.

[3] المصدر نفسه، ص45.

7.1. المشاركة السياسية

المشاركة السياسية جزء من عملية المشاركة الشعبية التي تناولها تقرير التنمية الإنسانية للعام 1993. وسيكون مدخلنا للحديث عن المشاركة السياسية بتعريف المشاركة الشعبية. ينظـر تقرير التنمية الإنسانية للعام 1993 للمشاركة الشعبية على أنها وسيلة وغاية[1]: فالتنمية الإنسانية تؤكد على "الحاجة إلى الاستثمار في القدرات البشرية، ثم تكفل استخدام تلك القدرات بما يحقـق النفع للجميع"[2]. وكلما زادت المشاركة ساعد ذلك على استخدام القدرات البشرية إلى أقصى حد. هذه الزيادة في استخدام القدرات "وسيلة لزيادة مستويات التنمية الاجتماعية والاقتصادية"[3]. أما الغاية فهي تحقيق الذات؛ أي أن مساهمة الناس أفضل إسهام وتحقيق إمكاناتهم الكاملة هي الغاية في حد ذاتها[4].

هذه المشاركة الشعبية تحتوي عدة أشكال من المشاركة[*]، وسيسلط الضوء علـى أحـد جوانبها وهي عملية المشاركة السياسية المرتبطة بأحد جوانب التنمية الإنسانية وهـي التنميـة السياسية. لكن تنوه الباحثة لملاحظة صغيرة وهي أن جميع أشكال المشاركة مرتبطة ببعـضها البعض، "فبدون شكل منها تصبح الأشكال الأخرى ناقصة وأقل فعالية"[5].

تشكل المشاركة السياسية إحدى أزمـات التنميـة الـسياسية وجـوهر نظـام الحكـم الديمقراطي. و لا تتعزز العملية التنموية إلا عند مشاركة الناس فيها. وللمشاركة السياسية عـدة أوجه ومستويات تختلف من نسقٍ إلى آخر كما سنرى عند توضيحنا للمفهـوم. ويـأتي تنـاول

---

(1) Human Development Report 1993, ibid, p.21

(2) المصدر نفسه، ص21.

(3) المصدر نفسه، ص21.

(4) المصدر نفسه، ص21-22.

(*) قد تكون هذه المشاركة مشارك سياسية وهذه تتحقق من خلال ممارسة النشاطات السياسية. وقد تكون اقتـصادية مـن خلال مشاركة المواطنين في السوق. وهناك الاجتماعية وهذه إما تترجم من خلال المجتمع المدني أو من خلال الأحزاب. إلا أن تقرير التنمية يركز على نقطة مهمة من أجل تعزيز المشاركة الشعبية وهي قضية "التمكين": فهل الفرد قادر علـى السيطرة على حياته، أم أن البرامج الداعمة للمشاركة تؤدي إلى نقصان قدرته تلك؟ فالمهم تمكـين الأفـراد، أي زيـادة مقدرتهم وبحرية على الانخراط في مجالات المشاركة. هذا الاختبار يجب أن تخضع له أيضا المؤسسات التي تـؤثر فـي حياة البشرية من خلال الإجابة عن السؤال الآتي: فهل هذه المؤسسات تعزز قدرات الأفراد؟

(5) المصدر نفسه، ص21.

الدراسة لمسألة المشاركة السياسية في سياقٍ قانوني أكثر منه سياقٍ سياسي؛ فالسؤال الذي ستقدم له الأطروحة جواباً هو: هل الإطار القانوني للسلطة الفلسطينية يعطي الفرد مجـالاً للمـشاركة السياسية أو هامشاً لذلك؟

عودة إلى مفهوم المشاركة السياسية الذي قسمت الباحثة التعريفات التـي تناولتـه إلـى قسمين، الأول: يعرفها من خلال الأعمال الاعتيادية ويقيدها بالقنوات المشروعة. والثاني يعرفها من خلال الأعمال اللاعتيادية ولا يقيدها بالقنوات المشروعة. وستقدم الباحثة على كل قسم ثلاثة تعريفات من أكثر التعريفات التي استندت عليها الأدبيات التي تناولت هذا الموضـوع، ولكنهـا ليست كل التعريفات وإنما تدور في نفس المحور وتغطي وجهة النظر نفسها.

يأتي في التيار الأول التعريفات الآتية: يعرف كل من (سيدني فيربـا، ونورمـان نـي، وجاي أون كيم) المشاركة السياسية بأنها "تلك النشاطات الشرعية التـي يمارسـها المواطنـون العاديون والتي تهدف بصورة أو بأخرى في التأثير على اختيار الشخـصيات الحكوميـة و/أو التأثير في الأفعال التي يقومون بها..[ويستطرد قـائلاً] وتـستهدف التـأثير علـى القـرارات الحكومية"[1].

أشار ماك كلوسكي في تعريف قدمه عن المشاركة الـسياسية فـي موسـوعة العلـوم الاجتماعية إلى أنها تلك "الأنشطة الإدارية التي يشارك بمقتضاها أفراد مجتمع في اختيار حكامه وفي صياغة السياسة العامة بشكل مباشر أو غير مباشر، أي أنها تعني اشتراك الفرد في مختلف مستويات النظام السياسي"[2].

---

(1) Verba, Sidney, etal, **Participation and Political Equality**, Cambridge University, Cambridge, 1978, P.46.

(2) عبد الهادي الجوهري، **دراسات في علم الاجتماع السياسي**، القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، 1985، ص72. نقلاً عن: Mc Closk Herberl, Political Participation, International Encyclopedia of Social Sciences Vol. 12, P.253.

ويرى جلال عبد ا معوض المشاركة من بعدين: أحدها واسع والآخر ضيق[1]. ففـي معناها الواسع "حق المواطن في أن يؤدي دوراً معيناً في عملية صنع القرارات السياسية". وفي معناها الضيق "حق ذلك المواطن في أن يراقب هذا القرارات بالتقويم والضبط عقب صـدورها من جانب الحاكم". ونلاحظ أن تلك التعريفات أخرجت من نطاق المشاركة الأفعال اللاإراديـة، والعنف، والإضرابات، والاعتصامات، والأفعال غير المشروعة، والاغتراب، والعـزوف عـن المشاركة.

أما التيار الثاني فقد وسع أنماط المشاركة السياسية، فصموئيل هنتنجتون وجون نلـسون يعرفان المشاركة السياسية بأنها "ذلك النشاط الذي يقوم به المواطنون العاديون بقصد التأثير في عملية صنع القرار الحكومي، سواء أكان هذا النشاط فردياً أم جماعياً، منظماً أم عفوياً، متواصلاً أو متقطعاً، سلمياً أم عنيفاً، شرعياً أم غير شرعي، فعالاً أم غير فعال"[2].

ويعرفها مايرون وينير بأنها "مجموعة التصرفات الإرادية إلى تستهدف التأثير في عملية صنع السياسات العامة، وإدارة شؤون المجتمع، وكذلك تلك التي يتم من خلالها اختيار القيـادات السياسية على كافة المستويات الحكومية من قومية ومحلية وذلك بغض النظر عما إذا كانت هذه التصرفات منظمة أم غير منظمة، مؤقتة أو مستمرة، مشروعة أو غيـر مـشروعة، وسـواء أنجحت في بلوغ غاياتها أم لم تنجح"[3].

اختلفت مصطلحات مارفن أولسن في تعريفه للمشاركة السياسية عن بقيـة التعريفـات؛ فالمشاركة السياسية "نشاطا معرفيا أو سلوكيا موجها نحو أي مستوى مـن مـستويات النـسق

---

[1] ثامر كامل محمد، **إشكالية الشرعية والمشاركة وحقوق الإنسان في الوطن العربي**؛ مجلة المستقبل العربي، السنة 22، العدد 251، كانون الثاني/ يناير 2000، ص117. نقلاً عن: جلال عبدا معوض، أزمة المشاركة السياسية فـي العـالم الثالث، في علي الدين هلال وآخرون، الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي، سلسلة كتب المستقبل العربي (4)، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1983، ص63.

[2] المصدر نفسه، ص117، نقلاً عن:

Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, No Easy Choice Political Participation in Developing countries, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976, P.3.

[3] أحمد وهبان، **التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية**، مرجع سبق ذكره، ص143-144. و في هذا الشأن: ثـامر كامل محمد، **إشكالية الشرعية والمشاركة وحقوق الإنسان في الوطن العربي**، مرجع سبق ذكره، ص118.

السياسي الرسمي، بصرف النظر عما إذا كان هذا النشاط مؤثرا بصورة فعلية أو غير مؤثر على النسق السياسي هذا"[1]. وبتصنيفيهِ المشاركة السياسية إلى مشاركة سياسية سلوكية ومشاركة سياسية معرفية، منح هامشاً واسعاً لضم الأعمال اللاعتيادية مثل العنف للمشاركة السياسية، والذي يصنفه أولسن بمشاركة سياسية سلوكية[2].

إذاً المشاركة السياسية هي فعل إرادي مقصود طوعي يصدر عن المواطن من تلقاء ذاته أو نتيجة تعبئةٍ سياسيةٍ أو اجتماعيةٍ، يهدف من خلاله إلى التغيير في القرارات الحكومية أو الاشتراك في عملية صناعة السياسات العامة التي تمس الصالح العام أو صالحهِ الخاص، والتي قد تكون منظمة أو غير منظمة، مستمرة أو متقطعة، رسمية أو غير رسمية، ناجحة أو فاشلة، من خلال وسائل سلمية أو غير سلمية، مشروعة كانت أم غير مشروعة.

وقبل أن تنهي الباحثة هذا المفهوم ستتعرض لعدة نقاط باختصار:

- مسألة كون الفعل مشروعاً أم غير مشروع يختلف من دولة إلى أخرى حسب قوانين تلك الدولة، فالإضراب مثلاً مشروع في الدول الديمقراطية وغير مشروع في كثير من دول العالم الثالث.

- المشاركة السياسية هي عملية نسبية تختلف من نسق سياسي واجتماعي إلى آخر[3]. فلا نستطيع القول: إن هناك مجتمعا يشارك سياسياً، ومجتمعا لا يشارك، بالمقابل لا تجتمع جميع أشكال المشاركة ومستوياتها في نسق سياسي بعينه. نضرب مثالاً واقعياً: ظاهرة العنف هي الظاهرة الأبرز في معظم دول العالم الثالث التي لا تفسح مجالاً للمشاركة عن طريق تضييق قنوات المشاركة السياسية، وفي هذه الحالة يعتبر العنف مشاركة سياسية لأنه لا بديل عنه. بالمقابل هذا لا ينطبق على الدول الديمقراطية ذات القنوات العدة للمشاركة السياسية، فظاهرة العنف ستدل وقتها على أزمة اجتماعية تهدد عملية الاستقرار المجتمعي أكثر منها عملية مشاركة سياسية.

---

[1] عاطف أحمد فؤاد، **علم الاجتماع السياسي**، الاسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1995، ص109.

[2] المصدر نفسه، ص135.

[3] اسماعيل عي سعيد، **المجتمع والسياسية: دراسات في النظريات والمذاهب والنظم**، الازاريطة / الشاطبي: دار المعرفة الجامعية، 1999، ص 321-328.

-وللمشاركة السياسية علاقة بكل من: الاستقرار السياسي، والثقة السياسية. فهناك علاقة طردية بين المشاركة السياسية والاستقرار السياسي في المجتمع، فكلما كان هناك توفير لقنوات تمكن المواطنين من المشاركة السياسية تحقق استقرار المجتمع وقلت أعمال العنف والشغب. ويقع عاتق توفير قنوات للمشاركة على المؤسسات السياسية التي تشكل إطار العملية السياسية[1]، إن المأسسة السياسية تمثل "بناء سلطة سياسية قومية تضمن المساواة بين المواطنين، وإقامة نظام قانوني مبني على أساس احترام الحقوق العامة وتوزيع المهام على أساس الكفاءة والتفوق والقدرة على الانجاز، وتنمية بنى متخصصة، والعمل على توسيع مشاركة الجماعات الاجتماعية في الحياة السياسية العامة"[2]. فالحفاظ على الاستقرار السياسي يتطلب مرونة من المؤسسات السياسية متناسبة مع عملية المشاركة السياسية؛ فكلما ازدادت المشاركة فإن "درجة التركيب والاستقلال الذاتي والتكيف والترابط للمؤسسات السياسية" ينبغي لها أن تزداد معها اطراداً[3]. إن عملية المأسسة السياسية مرتبطة برباط وثيق بالنظام الحاكم ومدى سعيه نحو تأسيسه لحكم ديمقراطي. أما علاقة المشاركة بالثقة السياسية فستتعرض لها الباحثة عند الحديث عن الثقة السياسية.

إن عملية المشاركة السياسية عملية مهمة جداً -كما تقدم- فهي مرتكز الديمقراطية السياسية، وأحد غايات التنمية الإنسانية، ليس هذا فقط بل إن "دولة القانون [لا يتأكد]معناها [إلا] عندما تصبح المشاركة قائمة وفعالة"[4]. لأن المشاركة السياسية تتطلب قوانين واضحة لا لبس فيها معززة بقضاء نزيه وسمو دستور وسيادة قانون[5]. إضافة إلى "وعي ديمقراطي" يعتمد على

---

(1) ثامر كامل محمد، **إشكالية الشرعية والمشاركة وحقوق الإنسان في الوطن العربي**، مرجع سبق ذكره، ص119.
وبالنتيجة وكما يرى هنتنجتون هناك علاقة بين المأسسة السياسية والاستقرار السياسي. ص119، نقلاً عن:
Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, No Easy Choice Political Participation in Developing Countries, op. cit., P.32.

(2) المصدر نفسه، ص119.

(3) المصدر نفسه، ص119، نقلاً عن: عبد المنعم المشاط، **التنمية السياسية في العالم الثالث: نظريات وقضايا**، مرجع سبق ذكره، ص228-233.

(4) أحمد جزولي، **دولة الحق والقانون في الوطن العربي: الديمقراطية نظريا والمشاركة سياسيا-مطاقات التحول وحقيقة الرهان، في المسألة الديمقراطية في الوطن العربي**، مرجع سبق ذكره، ص182.

(5) المصدر نفسه، ص182.

"الإيمان بمواطنة المواطنين وتكون متقاسمة بين الحاكمين والمحكومين كأسس لأي حكم شرعي يقوم على رضى المحكومين"[1].

في الختام نقول إن الإطار القانوني مهم جداً من أجل ضمان حرية المشاركة السياسية، وبالمقابل، قياس مدى قانونية الدولة يتأتى من خلال عملية المشاركة السياسية الحقيقية والفاعلة.

8.1. التكامل السياسي

عرفتْ الموسوعة السياسية التكامل بأنه: "حالة من التوافق والانسجام والاعتماد المتبادل بين أجزاء وأطراف تشكل في مجموعها وحدة واحدة أو نظاماً، بحيث تكون خصائص الوحـدة أو النظام ككل غائبة في أي من العناصر المكونة وحدها"[2]. ولكي يتم التكامل أو الاندماج فإنـه وحسب الموسوعة لا بد من توافر مقومات معينة مثل: درجة من الهوية أو الـولاء المـشترك، المصالح المتبادلة بين الوحدات، ووجود اتصالات، وتفاعل اقتصادي واجتماعي بـين أطـراف التكامل، والتناسق في المكاسب والخسائر المشتركة.

وبتعريف أبسط هو "الترابط الوثيق بين أعضاء المجتمع من خلال تخليصه من أسـباب التصادم في سبيل تحقيق المجتمع المنسجم، أي المستقر"[3].

وللتكامل دور أساسي في عملية الاستقرار السياسي والاجتماعي، وفي استقرار الدولـة ذاتها[4]، لأنه يجنبها سبل التصادم بين أفرادها أو بين العرقيات المختلفة التي تحتويهـا، وهـذا ينقلنا إلى الخيط الثاني الذي للتكامل علاقة به وهو الهوية، فكلما قل تكامل المجتمع دل ذلك على وجود أزمة هوية يعيشها ذلك المجتمع وتلك الدولة، والتي ستفـضي فـي النهايـة إلـى عـدم الاستقرار. ذلك أن أزمة الهوية تعكس إحدى المشاكل التالية والتي تظهر غياب لفكرة المواطنـة

---

[1] المصدر نفسه، ص181.

[2] عبد الوهاب الكيالي وآخرون، **موسوعة السياسة**، ج 1، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنـشر، ط 2، 1985، ص779-780.

[3] أحمد وهبان، **التخاف السياسي وغايات التنمية السياسية**، مرجع سبق ذكره، ص145، نقلاً عن: محمد طـه بـدوي، **النظرية السياسية: النظرية العامة للمعرفة السياسية**، القاهرة: المكتب المصري الحديث، 1986، ص205.

[4] المصدر نفسه، ص73.

الداعمة والمساعدة لعملية التكامل السياسي والتكامل بشكل عام، وهذه المـشاكل هـي: التبـاين العرقي، والتخلف الاقتصادي والحضاري، والتفاوت الطبقي[1].

إن الشعب الفلسطيني شعب تشتت في عدةِ دولٍ وأخذ مسميات عِدةْ، فهناك من اكتـسب الجنسية الإسرائيلية، وهناك من سمي نازحاً، وهناك اللاجئون في الدول المجاورة، إضافة إلـى من هاجر إلى دول العالم أجمع. وتظهر المشكلة في مسألة اللاجئين وعودتهم وكيفية إدمـاجهم في المجتمع الفلسطيني. من هنا يأتي تناولنا لموضوع التكامل السياسي ولكن من ناحية قانونية، فهل يساعد الإطار القانوني القائم في الضفة وغزة على التكامل السياسي؟ سؤال ستقدم له الباحثة جواباً في حينه.

9.1. المواطنة

إن سعي الفرد الأوروبي تاريخياً نحو العدل والإنصاف والمساواة ولد مبدأ المواطنة[2]، فصراع الإنسان من أجل تأكيد ذاته كان لغاية نقل نفسه من موقع التبعية إلى موقـع المـشاركة وإلى "وضع المواطن"[3]. وترتبط المواطنة ارتباطاً وثيقـاً بجـوهر الديمقراطيـة –المـشاركة السياسية؛ فالإقرار بمبدأ المواطنة يعني قبول "حق المشاركة الحرة للأفراد المتساوين. وقد يكون التعبير عن إقرار مبدأ المواطنة مرتبطا دائما بحق ممارسة أحد أبعاد المشاركة أو ممارسة كـل أبعادها بشكل جزئي أو كلي"[4]. إذاً المواطنة هي أداة الاندماج والتكامل في النظم الديمقراطيـة صاحبة المبدأ والمفهوم. ويدين ظهور المفهوم المعاصر للمواطنة لثلاثة أسباب[5]: تكوين الدولة القومية، والمشاركة السياسية، وإرساء دولة المؤسسات والقانون. وقد اختلفت تعريفات المواطنة وتم الخلط بينها وبين الجنسية، وستطرح الباحثة بعضاً من هذه التعريفات.

---

[1] المصدر نفسه، ص21.

[2] على خليفة الكواري، **مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية**، مجلة المستقبل العربي، السنة 23، العدد 264، شـباط/ فبراير 2001، ص106.

[3] المصدر نفسه، ص 113.

[4] المصدر نفسه، ص106.

[5] المصدر نفسه، ص133.

تعرف دائرة المعارف البريطانية المواطنة بأنها "علاقة بين فرد ودولة كما يحددها قانون تلك الدولة، وبما تتضمنه تلك العلاقة من واجبات وحقوق في تلك الدولة"[(1)].

تذكر موسوعة الكتاب الدولي أن المواطنة هي "عضويه كاملة في دولة أو فـي بعـض وحدات الحكم"[(2)].

يقدم الكوراني تعريفا للمواطنة قدمته موسوعة (كولير الأمريكية) بأنها "أكثـر أشـكال العضوية في جماعة سياسية اكتمالاً"[(3)].

تشير مؤسسة مواطن-المؤسسة الفلسطينية لدراسـة الديمقراطيـة إلـى أن للمواطنـة مفهومين أحدها واسع والآخر ضيق[(4)]. فالواسع أو الوصفي هو "الرابطة القانونية بـين الفـرد والدولة التي يقيم فيها بشكل ثابت". أما الضيق فيعني أن المواطنة ترتب حداً أدنى من الحقـوق والواجبات التي يفرضها المفهوم الواسع للمواطنة.

جميع هذه التعريفات تعتبر المواطنة والجنسية مترادفتين، فجميعها تشير إلـى حقـوق المواطنة لحملة جنسية الدولة. والسبب في ذلك -كما ذكرنا سابقا- هو ظهور الدولة القومية التي تطابقت وقتها مع الأمة/ الشعب. إلا أن هذه التعريفات قاصرة في ظل التغييرات التي شـهدتها الدولة وشهدها العالم، فالدولة اليوم تزخر بقوميات مختلفة وجنسيات عدة. لـذلك نجـد إحـدى الدراسات الحديثة عن المواطنة تطرح منطلقاً آخر فـي تعريفهـا؛ فالمواطنـة فـي نظرهـا: "1- تجسيد لنوع من الشعب، يتكون من مواطنين يحترم كل فرد منهم الفرد الآخـر، ويتحلـون بالتسامح تجاه التنوع الذي يزخر به المجتمع. 2- ومن أجل تجسيد المواطنة في الواقع، علـى

---

(1) المصدر نفسه، ص118، نقلاً عن:
Encyclopedia Britannica, Inc., the New Encyclopedia Britannica, 32 vols. 15th ed. (Chicago, IL: Encyclopedia Britannica, 1992), Vol.3,P.332.

(2) المصدر نفسه، ص118: نقلاً عن:
World Book International, The World Book Encyclopedia, London, Inc., [n.d.], Vol.4 ,P.15.

(3) المصدر نفسه، ص118، نقلاً عن: أحمد صدقي الدجاني، مسلمون ومسيحيون في الحـضارة العربيـة والإسـلامية، القاهرة: مركز يافا للدراسات والأبحاث، 1999، ص96.

(4) نبيل الصالح وآخرون، **ما هي المواطنة**، سلسلة مبادئ الديمقراطية (1)، رام ا ، مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط 1، تشرين أول 1994، ص3.

القانون أن يعامل ويعزز معاملة كل الذين يعتبرون بحكم الواقع أعضاء في المجتمع، على قـدم المساواة بصرف النظر عن انتمائهم القومي أو طبقتهم أو جنسيتهم أو عرقهم أو ثقـافتهم أو أي وجه من أوجه التنوع بين الأفراد والجماعات. وعلى القانون أن يحمي وأن يعزز كرامة الأفراد واستقلالهم واحترامهم، وأن يقدم الضمانات القانونية لمنع أي تعديات علـى الحقـوق المدنيـة والسياسية، وعليه أيضاً ضمان قيام الشروط الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق الإنصاف. كمـا أن على القانون أن يمكن الأفراد من أن يشاركوا بفاعلية في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حيـاتهم وأن يمكنهم من المشاركة الفعالة في عملية اتخاذ القرارات السياسية في المجتمعات التي ينتسبون إليها"[1].

وتستشف الباحثة من هذه الدراسة ثلاث استنتاجات مهمة: **الأول** أن حملة جنسية الدولـة هم مواطنوها، إلا أن من هم من غير حملة جنسيتها أيضا مواطنون. وهذا الأخير هو **الاستنتاج الثاني**. فتركيز الدراسة بشكل كبير على القانون، يعكس اهتمامها بتنظيم وضع المقيمـين فـي الدول من غير جنسيتها لكي يتم تنظيم الدولة. فإذا كان القانون منصفاً وعادلاً تحققت المواطنـة في الدولة والعكس صحيح. وبالتالي المواطن هو صاحب "الذات القانونية"[2] في الدولة. ويربطه مع الدولة والمجتمع الحقوق والواجبات التي يفرضها القانون. والسؤال الذي يطرح نفسه هـو: لماذا يحرم الأفراد من غير حملة جنسية الدولة والذين يقيمون فيها بشكل شبه ثابت، أو يقيمـون فيها فترة زمنية تمتد لثلاثين أو أربعين عاماً من بعض حقوق المواطنة خاصة وأنهم ملتزمـون بالواجبات التي تُفرض عليهم تجاه الدولة التي يقيمون فيها مثل دفـع الـضرائب، وخـضوعهم للقانون؟ **أما الاستنتاج الثالـث** فهو تعرض التعريف للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والتي هي مرتبطة بعملية المشاركة بشكل عام، فالمشاركة في الثروة تحقق نوعا من التقارب الاجتمـاعي وتحسن الظروف الاجتماعية للمواطن، وتمكنه من التعبير عن رأيـه أو المـشاركة الـسياسية.

---

[1] علي خليفة الكواري، **مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية**، مرجع سبق ذكره، ص118-119، نقلاً عن: Dawn Oliver and Derek Heater, The Foundations of Citizenship)New York: Harvester Wheat sheaf, 1994) ,P.8.

[2] نبيل الصالح، **ما هي المواطنة**، مرجع سبق ذكره، ص41.

والحقوق الاقتصادية والاجتماعية هذه تعرف اليوم "بالجيل الثاني من حقوق المواطنة"[1]. وأخيراً هناك من يضيف بعداً جديداً من أجل مراعاة مبدأ المواطنة، وهذا البعد هو "الحقوق البيئية"[2].

إن مبدأ المواطنة مبدأ غير قائم في المنطقة العربية ولا حتى ضمن الحد الأدنى، سـواء لحملة جنسية الدولة أو للأجانب القاطنين فيها. إضافة إلى أن الإطار القانوني لا يـدعم حقـوق المواطنة ولا البيئة السياسية المتمثلة بحكم الفرد والمؤسسات اللاديمقراطية، ناهيك عن الظروف الاجتماعية السيئة والتفاوت الطبقي الحاد الذي تعانيه مجتمعات تلك الدول. ويزداد الوضع تعقيدا عند الحديث عن مبدأ المواطنة فلسطينيا، ففي ظل غياب دولة وفي ظل حكم ذاتي بلا سيادة وفي ظل إطار قانوني يصادر حقوق المواطنة لمعارضي العملية السلمية، وفي ظل ثقافـة لا تحتـرم القانون، فإنه من الصعب جدا الحديث عن حقوق المواطنة ولو لمجرد الحديث عنها. إلا أن ذلك لا ينفي كون الفلسطينيين مواطنين من واقع كونهم شعبا يسعى لتحرير أرضه وإقامة دولتـه. إلا أن مفهوم المواطنة المقدم سلفا لا ينطبق في كثير من جزئياته على الفلسطينيين.

إن غياب فكرة المواطنة في الدولة يخلق بين أفرادها أزمة هوية، وهذه ستنعكس علـى عملية تكامله واندماجه، والنتيجة زعزعة الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة. إن إيجـاد إطار قانوني يدعم مبدأ المواطنة سيحوله عبر الوقت والممارسة إلى "قيمة اجتماعية وأخلاقيـة وممارسة سلوكية ُيعبر أداؤها من قبل المواطنين عن نضج ثقـافي ورقـي حـضاري وإدراك سياسي حقيقي لفضيلة معاملة جميع المواطنين على قدم المساواة"[3].

10.1. الثقة السياسية

مصطلح الثقة السياسية لم تجده الباحثة في أي من الأدبيات العربيـة إلا عنـد د.علـي الصاوي أحد أساتذة علم الاجتماع السياسي الذي استند إلى مراجع غربية تناولـت المـصطلح وأعطته الأهمية. حتى أن هذا المصطلح ليس له مكان فـي الموسـوعة الـسياسية، والمعـاجم

[1] علي خليفة الكواري، **مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية**، مرجع سبق ذكره، ص112، نقلاً عن:
Dawn Oliver and Derek Heater, The Foundations of Citizenship, op. cit., pp.5, 10-20 & 92-113

[2] المصدر نفسه، ص125. نقلا عن: المصدر نفسه، ص92-113.

[3] المصدر نفسه، ص125.

السياسية، وموسوعة علم الاجتماع التي اطلعت عليهم الباحثة، وإن وجد فيكون عـن الثقـة فقـط. وستنطلق الباحثة في تعريفها للثقة السياسية من تعريف الثقة بشكل عام عن طريق ذكر خصائصها التي تتميز بها لأن تعريفها صعب نسبياً كونها ظاهرة اجتماعية وإنسانية ذات طبيعة نفسية.

الثقة هي شعور يتبادله أفراد المجتمع تجاه بعضهم ويبعث على الشعور بالأمان ويعكس على المجتمع نوعاً من الاستقرار. وتتميز الثقة بعدة خصائص[1]:

- الثقة ظاهرة نفسية إنسانية في جميع المجتمعات وعلى مختلف الأنظمة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية.

- ظاهرة متغيرة باستمرار، فلا يوجد ثقة أو عدم ثقة باستمرار، فقد تزداد الثقة فـي لحظـات، وتقل في لحظات أخرى.

- الثقة ظاهرة نسبية وليست "حدية"، وتتنوع مجالات الثقة بتنوع علاقات الفرد.

- تقوم الثقة على عنصر المخاطرة، فقد تضع ثقتك في الشخص المناسب أو لا لذلك هي تتباين. والثقة لا تتأتى من الفراغ، وليست مهارة، وإنما علاقة وظاهرة اجتماعية قد تتعزز وقد تفنى.

- ولكن الدكتور الصاوي لا يعتبرها تفنى، وإنما في نظره يتغير اتجاهها، فقد ينزوي الفرد، ثـم يعود من جديد ليضع ثقته في فردٍ جديد، ولكن الباحثة تعتقـد أن الخـوف وعـدم الاسـتقرار سترافقانه بدلاً من الشعور بالطمأنينة. فالثقة متغيرة وغير مستقرة "بطبيعتها".

لا تختلف الثقة السياسية كثيراً في خصائصها عن الثقة بشكل عام، فهي ثقة في المجـال السياسي، كما يعتبرها الصاوي الذي عرفها من خلال تحديدِهِ لخصائص محـددة تتميـز بهـا وهي[2]:

- الثقة السياسية نطاقها الأفراد والنظام السياسي.

---

[1] على الصاوي، **مدخل في الاجتماع السياسي للإدارة**، جامعة القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، 1995، ص 120- 125.

[2] المصدر نفسه، ص 126 -132.

- الثقة السياسية عبارة عن تفويض في القضايا العامة وأكثر حيوية وأهمية بالنسبة للفرد، أي أن الواثق يفوض الموثوق به في المجال السياسي في كيفية تحديد مصالح المجتمع بأسره وإدارته.

- فقدان الثقة السياسية يؤدي إلى زعزعة استقرار المجتمع بأسره، وتنعكس على الفرد سلباً: فإما عزوفه واغترابه عن الحياة العامة وإما تمرده، وعندها لن يكون أمامه سوى العنف. وبالمقابل فإن وجود الثقة ستؤدي إلى نتيجة إيجابية وهي مشاركة الفرد في الحياة العامة والسياسية خاصة.

- كلما زادت الثقة في النظام السياسي زادت قدرته على معالجة الأمور السياسية، وهذا سيؤدي إلى زيادة قدرته على كسب ثقة الأفراد، والمحصلة زيادة قدرته على الإنجاز، لأن من يفقد ثقة المجتمع لن يكون قادراً على جذب تأييدهم لسياسته.

- الثقة في النظام السياسي تعني أن يتقبل الفرد سياسات النظام ويؤيدها حتى لو لم يعرف دوافعه السياسية وتفصيلاتها مسبقاً لذلك هي وثيقة الصلة بالشرعية السياسية.

- أخيراً الثقة السياسية على مستويات ثلاث: ثقة في النظام، وثقة في النخبة الحاكمة والنظام الحاكم، وثقة في سياسات النظام. وإذا ما تزعزعت الثقة في النظام الحاكم يظهر كيان غير رسمي للثقة؛ فمثلاً التفاف الجمهور حول المعارضة أو شخصية معارضة أو منظمات غير حكومية بدلاً من النخبة الحاكمة دليل على عدم الثقة بالنظام الحاكم.

يأتي تناول الباحثة لمفهوم الثقة السياسية لأنه على علاقة وثيقة بمصطلح المشاركة السياسية، فكلما زادت الثقة السياسية زادت معدلات المشاركة السياسية[1]، ولعل القارئ هنا يرى تناقضاً مع ما ذكر في المشاركة السياسية. فأحمد أبو زيد يرى أنه كلما قلت المشاركة زاد الاستقرار؛ وذلك بسبب رضى المواطنين وقبولهم النسق السياسي القائم، وهو يخالف بذلك الدكتور الصاوي الذي يرى أن زيادة الثقة ستؤدي إلى زيادة المشاركة. ولكن الباحثة ترى أنه ليس هناك ثمة تناقض، فظاهرتا الثقة السياسية والمشاركة السياسية نسبيتان، لذا فكلاها يختلف

[1] المصدر نفسه، ص130.

من مجتمع ونسق سياسي لآخر؛ فرضى الأفراد في النظام الديمقراطي الذي يعكس صورة من الرضا والقبول قد تؤدي إلى نقصان معدلات المشاركة وقد تؤدي إلى زيادتها، إلا أن نقصانها لا يعني غياب الثقة بسياسات النظام الحاكم أو بالحكومة، بل يعني الرضا والقبول(*). إلا أن الوضع مختلف جداً في العالم الثالث الذي يعاني الفرد فيه من القمع والاضطهاد ومن أمنٍ شخصي معدوم، فعدم مشاركته تعني انعدام القنوات من جهة، وخوفه نتيجةً لانعدام ثقتهِ بالنظم الحاكمة وبسياساتها من جهة أخرى.

بالثقة السياسية تكون الباحثة قد أنهت الفصل الأول، الذي تناول إطاراً نظرياً حول علاقة القانون بالتنمية، وتوصلنا من خلاله إلى نتيجة هي أن **التنمية دون بيئة قانونية أو دون القانون لن تقوم،** والبيئة القانونية هذه لها عدة مقومات: إطار يمثله الدستور، وسيادة للقانون، والقضاء المستقل النزيه، وثقافة قانونية تحترم القانون. كما تناول الفصل إطار السلطة القانوني، الاتفاقيات المرحلية وتم تعريف القارئ بجميعها، وسنرى تفصيلاتها في الفصول القادمة. أما التنمية السياسية الغاية من الدراسة والمفاهيم المتصلة بها من المشاركة السياسية، والثقة السياسية، والمواطنة، والتكامل السياسي، فرأينا أنها جميعها متشابكة مع بعضها البعض ومترابطة بحيث إذا اختل أحدها اختلت الشبكة بأكملها وانهارت عملية التنمية السياسية. وأشارت الباحثة أثناء تعريفها لتلك المصطلحات أنها في هذه الأطروحة معنية بجانب المأسسة القانونية، وهل هذه المأسسة تدعم عملية التنمية السياسية أم لا؟.

(*) وتوافق الباحثة الصاوي بأن ازدياد المشاركة من قبل المجتمع الواثق سياسياً وقت تعرض حكومته لأزمات يسمح للحكومة بحرية حركة أكبر ومرونة أكثر في صياغة السياسات واتخاذ القرارات وهذا يعبر عن موقف داعمٍ لها من الشعب.

الفصل الثاني

الاتفاقيات المرحلية

الفصل الثاني

الاتفاقيات المرحلية

لم تكن مفاجأة الإعلان عن التوصل إلى اتفاق بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني، بقدر المفاجأة بالبنود التي تم الاتفاق عليها. وسيتم في هذا الفصل التطرق إلى بنود الاتفاقيـات التـي تمس جوهر التنمية السياسية ومعالجتها بطريقتين: الأولى: شرح بنود الاتفاقيات الماسة بالتنميـة السياسية وتوضيحها وتحليلها، لأن الاتفاقيات مست جميع جوانب الحياة الفلـسطينية. والثانيـة: تبيان أثر تلك البنود في التنمية السياسية وتوضيحها من زاوية قانونية، لأن لها إلزامية قانونيـة على سلطة الحكم الذاتي، وسيدرس انعكاسها على التنمية السياسية من زاويـة كونهـا إطـارا قانونيا، ومن زاوية تأثيرها في التشريعات التي تنظم الحياة الفلسطينية والعملية التنموية. وتنـوه الباحثة إلى أن هذا الفصل لا علاقة له بعملية توضيح الوضع القانوني لاتفاقية أوسلو فـي ظـل القانون الدولي، وليس في معرضه دراسة لمدى مشروعية الاتفاقية؛ أي الطريقة القانونية التي تم بها إقرار الاتفاقية من قبل الجانب الفلسطيني، وتعديهم للطرق القانونية الواجبة للتـصديق فـي المجلس الوطني.

وعليه، سيتناول هذا الفصل المحاور التالية:

- إعلان المبادئ: المرجعية القانونية.
- المضامين الأمنية للاتفاقيات ومعضلة الأمن السياسي.
- المجلس المنتخب: ضبابية في نظام الحكم.
- الجنسية الفلسطينية والتكامل السياسي العصي.
- الجانب الاقتصادي للاتفاقيات واستقلالية التنمية.

1.2. اتفاق إعلان المبادئ: المرجعية القانونية

المعاهدات الدولية هي اتفاق يبرم بين أشخاص القانون الدولي، ويخضع لذات المبـادئ التي تخضع لها العقود في القانون بشقيه العام والخاص. فالعقـد شـريعة المتعاقـدين، ويـنظم التزامات متبادلة بين طرفيه، وآثاراً قانونية معينة، و"آثاراً دولية"[1] إذا كنا بصدد الحديث عـن معاهدة دولية.

وهذا بالضبط ما ينطبق على اتفاق إعلان المبادئ؛ فهو اتفاق أُبرم بين منظمة التحريـر الفلسطينية وإسرائيل، وترتب عليه آثار قانونية ودولية، تمثلت في إنشاء سلطة الحكـم الـذاتي الانتقالي الفلسطيني وفق الترتيبات التي حددتها اتفاقية أوسلو، والاتفاقيات المرحليـة اللاحقـة. وفرضت التزامات قانونية متبادلة على كلا الجانبين، كما سيتضح لاحقاً. والسؤال الذي يطـرح نفسه: ما هي الآثار القانونية التي أوجدتها اتفاقية أوسلو؟ لا تعلم الباحثة في إجابتها عـن هـذا السؤال من أين تبتدئ، فالمسألة ذات تعقيدات قانونية شائكة، ولكننا سـنبدأ أولاً مـن الهيكليـة القانونية التي أنشأتها الاتفاقية.

الهيكلية القانونية: ويأتي الحديث عنها كونها الجسم الذي قامت سلطة الحكـم الـذاتي ضـمنه وعملت من خلاله، إنها الاوامر العسكرية[*]. فقد عمل الجانب الإسرائيلي، ومن خـلال اتفاقيـة أوسلو، على الإبقاء عليها وحرمان المجلس المنتخب (التشريعي) من التـصرف إزاءهـا فـي المجالات التي لم تنقل إليه إلا بعد موافقته[2]. ولكن الأمور لم تقف عند هـذا الحـد، فبموجـب اتفاقية طابا تعد التشريعات التي تعدل أو تلغي القوانين أو الأوامر العسكرية فيما يفـوق ولايـة المجلس، أو التي تخالف الاتفاقيات المرحلية، غير سارية المفعول وستكون باطلة تلقائيـاً[3]. إلا أن هناك ما هو أخطر من ذلك؛ فقد منحت اتفاقية طابا للاحتلال الإسرائيلي حق التـشريع فـي

---

[1] غازي حسن صباريني، **الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام**، عمان: مكتبة دار الثقافة للنـشر والتوزيـع، 1992، ص50.

[*] التي عمل من خلالها الاحتلال على حكم الضفة الغربية وقطاع غزة منذ احتلالهما عام 1967.

[2] المادة (2/9) من إعلان المبادئ. انظر الملحق الأول.

[3] المادة (4/18/أ) من الفصل الثالث – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

مناطق الحكم الذاتي[1]، وبموافقة الجانب الفلسطيني. فالحكم العسكري الإسرائيلي لم يحـل كمـا الإدارة المدنية الإسرائيلية، وإنما بقي قائماً بأعماله في الضفة الغربية وقطاع غزة[2]. ويترتـب على بقاء الحاكم العسكري وأوامره في مناطق الحكم الذاتي وضعاً قانونياً خطيراً، وذلك لثلاثـة أسباب:

أولاً: تجريد المجلس المنتخب من السيادة القانونية على المناطق التي ستخضع لولايته الوظيفية والشخصية؛ فهذه المناطق ستخضع لإدارة مدنية فلسطينية محدودة فقط، وتبقى باقي الصلاحيات للحكم العسكري الإسرائيلي.

ثانياً: تشكل الأوامر العسكرية الإسرائيلية الهيكلية القانونية الرسمية لمنـاطق الحكـم الـذاتي، واتخذت مرتبة التشريع (القانون العادي)، وبذلك أصبحت تعلو على القـوانين التـي أصـدرها وسيصدرها المجلس المنتخب. وارتقت إلى هذه المرتبة بفضل عاملين: الأول: بموجب الفقـرة (ب) من الأمر العسكري الإسرائيلي (947)[*]، وثانيها: مصادقة الجانب الفلسطيني، وموافقتـه كما أسلفنا سابقاً.

---

[1] المادة (4/17 /أ وب) من الفصل الثالث – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

[2] المادة (5/1) من الفصل الأول – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

[*] في 1981/11/8 أصدر الحاكم العسكري الإسرائيلي الأمر العسكري رقم (947) الذي أطلق عليه أمر بشأن "تأسـيس إدارة مدنية" وبموجبه فصلت سلطة الاحتلال الوظائف المدنية عن العسكرية التي عملت ضمن حـدود الحكـم العـسكري وأوامره العسكرية. الإدارة المدنية هي جهاز تنفيذي وإداري، وأوجد لمساعدة القائد العسكري للضفة الغربيـة، ومـسؤولة أمامه، وتستمد صلاحياتها منه. وتختص الإدارة المدنية بموجب الأمر وذيله بإدارة كثير من شؤون الحياة اليومية للمناطق المحتلة، أما ما يتعلق بالأمن فبقي للحاكم العسكري، وارتقت الأوامر العسكرية إلى مرتبة التشريع، وأصبحت دائمة ما عدا الأوامر المتعلقة بالأمن. ورأى المراقبين في تلك الخطوة، التي جاءت بعد معاهدتي كامب ديفيد بـين مـصر وإسـرائيل، لتهيئة وضع قانوني للمناطق في حال ما إذا طبقت فكرة الحكم الذاتي التي طرحت في كامب ديفيد. وعليه فقد عمل الأمـر العسكري (947) على الفصل بين السلطة التشريعية للحاكم العسكري الذي يعمل على وضع هيكليـة قانونيـة وسياسـية وحياتية عامة للمناطق، وبين سلطة التنفيذ لتلك الهيكلية وإصدار التشريعات الثانوية (اللوائح والأنظمـة) التـي جـسدتها الإدارة المدنية. لتفاصيل أكثر حول الأمر(947) انظر عطا كتاب ورجا شحادة، **"الإدارة المدنية" في الـضفة الغربيـة المحتلة: دراسة تحليلية للأمر العسكري 947**، ترجمة منى رشماوي، جنيف: مؤسسة القانون من أجل الإنـسان- فـرع لجنة الحقوقيين الدولية، كانون أول 1983. وذاته الحال في قطاع غزة؛ فالأوامر التي تصدرها إسرائيل في الضفة الغربية تصدر في ذات الشأن في غزة ولكن تحت رقم وزمان مختلفين عن الضفة الغربية.

ثالثاً: ما زالت إسرائيل، وحتى لحظة كتابة هذه الأطروحة، تصدر أوامر عسكرية تدير بها "المناطق"[*]، كما تسميها، وتتصرف على أساسها بالتصرفات التالية: الاعتقالات، والتوقيف، ومصادرة الأراضي من أجل بناء مستعمراتها، وبناء الجدار إلخ. وبالطبع، فإن من منحها هذا الحق هو الجانب الفلسطيني بمصادقته على بنود الاتفاقيات المرحلية.

مسألة السيادة[**]: ثاني النقاط القانونية المهمة جداً، هي مسألة السيادة بمظاهرها حق التشريع والأمن وإقامة العلاقات الدولية[***].

حق التشريع هو أحد مظاهر ممارسة الدولة للسيادة على الأرض، خاصةً السيادة الفعلية والقانونية. ولكن، ما هو حال مجلس الحكم الذاتي الانتقالي؟ بموجب المادة (2/6) من إعلان المبادئ تم منح المجلس المنتخب "التشريعي" عدة اختصاصات في المجالات الخدماتية المدنية[****]، وتم زيادة هذه الاختصاصات في الذيل (أ) من الملحق الثالث لاتفاقية طابا[*****]. وهذه الاختصاصات تشكل الولاية الممنوحة إلى المجلس الذي لا يحق له التصرف منفرداً فيما يفوق ولايته واختصاصاته تلك. وبذلك، نجحت إسرائيل في نقل مهام الإدارة المدنية إلى

---

[*] المقصود الضفة الغربية وقطاع غزة.

[**] السيادة هي "ما للدولة من سلطان على الإقليم الذي تختص به بما يوجد فيه من أشخاص وأموال، وهي تثبت للدولة نتيجة ملكيتها للأقليم ذاته" وتفرض سيادة داخلية على سكان إقليمها بحيث لا تعلوها سلطة أخرى أو تنافسها، وخارجية تتمثل في عدم خضوعها لأية دولة أجنبية وتمتعها بالاستقلال الكامل إزاء الدول الأخرى. ناظم عبد الواحد الجاسور، **موسوعة علم السياسة**، عمان: دار مجدلاوي، ط1، 1425- 2004، ص215-216.

[***] ويتحدث أحد الأبحاث المنشورة في مجلة المستقبل العربي عن مظاهر أخرى لغياب السيادة في مناطق الحكم الذاتي مثل: وجود المؤسسات الدولية كشريك للسيادة، وحركتا "الدمج والفصل" التي تعني: الإغلاق والحصار، و"توحيد فلسطين الانتدابية تحت السيادة الإسرائيلية، وفصلاً عرقياً للسكان بموجب مصالح إسرائيل"، ومنع القوى العاملة الفلسطينية من الوصول للعمل داخل إسرائيل. للمزيد انظر عادل سمارة، **الحكم الذاتي الفلسطيني: نموذج عن السيادة المجتزأة**، مجلة المستقبل العربي، السنة 19، العدد 211، أيلول/سبتمبر 1996، ص77-79.

[****] وهذه الاختصاصات هي: التعليم، والثقافة، والصحة، والشؤون الاجتماعية، والضرائب المباشرة، والسياحة.

[*****] الزراعة، والآثار، والتخمينات، وعمل البنوك وقضايا النقد، وموظفو الإدارة المدنية، والتجارة، والصناعة، ومراقبة الحسابات، والكهرباء، والتوظيف، وحماية البيئة، وصيد الأسماك، والغابات، والغاز والوقود والبترول، والحكومة وأراضي الغائبين والعقارات، والضريبة غير المباشرة، والحكم المحلي، والمحميات الطبيعية، والعمل، وتسجيل الأراضي، والإدارة القانونية، والتأمين، والشؤون الداخلية، والمنتزهات، والتخطيط وتقسيم المناطق، والخدمات البريدية، والأشغال العامة والإسكان، والمحاجر والمناجم، والمواقع الدينية، والرفاه الاجتماعي، والإحصاء، ومسح الأراضي، والاتصالات، والمواصلات، والخزينة، والمجاري.

الفلسطينيين على شكل حكمٍ ذاتي، ولكن بصورة محدودة. وبما أن المجلس المنتخب (التشريعي) هو من سيتولى مهام الحكم الذاتي ومهام التنفيذ والإدارة، فقد خُول حق التشريع[1]، وللباحثة هنا وقفة، من الذي خول المجلس حق التشريع؟ بالطبع سلطات الاحتلال[*]. فإعلان المبادئ يتحدث عن "تخويل" المجلس سلطة التشريع[2]، وذات المضمون في اتفاقية طابا، ولكن بصيغة أخـرى. ومعنى هذا أن السلطة الفلسطينية هي إدارة ذاتية "في إطار السلطة العامة الإسرائيلية"[3]. وحـق التشريع هذا يختص "بإدارة الحياة اليومية"[4] للفلسطينيين، من خـلال ربـط سـلطة التـشريع بالسلطات المخولة له[5]، أي حق سن القوانين الثانوية، مثله مثل أية سلطة تنفيذية في أية دولـة في العالم؛ لأن السلطة التنفيذية هي الأقرب للمواطنين دائماً نتيجة الاحتكاك اليومي بهم، لـذلك

---

[1] المادة (1/18) من الفصل الثالث- اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني. وهذه المادة كفيلة بالرد على وجهة النظـر التـي تعتبر أن وجود سلطةٍ تشريعية متمثلة بالمجلس المنتخب هو أحد مقومات الدولة الفلسطينية. وهذه وجهة نظر سالم أحمـد قواصين، **دولة فلسطين: الوضع القانوني**، عمان: دار الجليل للنشر والدراسـات والأبحـاث الفلـسطينية، ط1، 1997، ص81.

[*] ويدعم موقف الباحثة هذا فتحي خميس الجعبري حيث يعتبر أن مصدر السلطة المخولة للمجلس هي سلطة الاحـتلال. انظر كتابه **قراءات في آفاق المستقبل الفلسطيني- بداية أم نهاية؟**، مرجع سبق ذكره، ص88.

[2] المادة (1/9) من اعلان المبادئ. انظر الملحق الأول.

[3] عبد ا الأشعل، **نظرات في القضايا الدولية المعاصرة**، القاهرة، 1997، ص90. ويضيف أن هذا الوضع لا ينفي عن السلطة أنها نواة للدولة الفلسطينية، والباحثة لا توافقه الرأي والسبب هو أن النوايا الإسرائيلية المعلنة تؤكد أن نهاية الحكم الذاتي الانتقالي ليست إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة ذات السيادة. ولم تدخر الولايات المتحدة جهداً لكي تطمئن إسـرائيل عام 1991 بأنها لا تؤيد قيام دولة فلسطينية مستقلة. ليس هذا فقط فانتفاء سلطة التشريع المستقلة تغيب أحد مظاهر السيادة التي لا تقوم الدولة إلا بها، وهذا ما أكده البروفسور (فرانسيز بويل) أستاذ القانون الدولي في جامعة الينوي الأمريكية فـي المذكرة القانونية التي طلبها الجانب الفلسطيني المفاوض في 1992/12/10 ولخصها مركز التخطيط في منظمة التحريـر الفلسطينية بتاريخ 1993/4/4، قال: "السبب الأهم للإصرار على سلطة تشريعية مستقلة هو أنه يجب أن يكون في [الفترة] الانتقالية ميكانيزم يحول الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية إلى سلطة معترف بسيادتها القانونية والسياسية علـى الأرض والشعب الفلسطيني عالمياً. وهذا ما يتحقق إذا كان للحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية الصلاحيات لسن القـوانين خـلال الفترة الانتقالية...إذا استطعتم تحقيق هذه الأهداف ستشعرون أن السيادة أصبحت في أيديكم". سعيد الحسن، **حـول اتفـاق "غزة- أريحا أولاً"- وثائق ودراسات**، تقديم وإشراف خالد الحسن، عمان: دار الشروق، الإصدار الثاني، ينـاير 1995، ص595.

[4] عبد الستار قاسم، **لماذا نرفض اتفاق غزة- أريحا وما هو البديل مع نصوص قراري مجلس الأمن والاتفاق والرسائل المتبادلة**، تشرين ثاني 1993، ص25. ويقول آخر إن نقل المسؤوليات المدنية يعني "إعفاء الاحتلال من الإنفاق على تلك المجلات التي هي الجانب السلبي بالنسبة إلى كل محتل". منير شفيق، **اتفاق أوسلو وتداعياته**، مؤسسة الناشـر للطباعـة والنشر والتوزيع، ص12.

[5] جورج المصري، **غزة-أريحا: تسوية مستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص58. نقلا عن: عبد العليم محمد، اتفاق إعـلان المبادئ والمسار التفاوضي الفلسطيني الإسرائيلي، بيروت: شؤن الأوسط، العدد 24، نوفمبر 1993، ص24.

منحت حق سن تشريعات ثانوية لتلبية احتياجاتهم. وهذا ما ينسحب على مجلس الحكم الـذاتي؛ فحق التشريع الذي منح له ليس هو التشريع الذي يرسم الحدود القانونية العامة، والـذي يفـسر دستور الدولة، بل تسيير الحياة اليومية للفلسطينيين. فالتشريع في المجال التنفيذي/ مجال الأمور الحياتية ليس بتشريع[*] لأن المجلس المنتخب ليس سلطة تنفيذية منبثقة عن السيادة الوطنية، بـل هي "إدارة وظيفية"[1]. ومعنى ذلك غياب التشريع، وغياب مجلس مستقل لممارسته[2]. وقبـل أن تنهي الباحثة هذه الجزئية تنوه إلى أن القوانين الأساسية المذكور في المادة (18) هي جزء مـن التشريعات الثانوية، وبصيغة أخرى، فإن التشريعات الثانوية تحتوي القوانين الأساسية.

أما الجانب السيادي الآخر، والمتمثل بحق الدفاع وأمن المستعمرات وحق التدخل، فبقي مع إسرائيل[3]. ومعنى هذا، أن حق الدفاع للدولة صاحبة السيادة على أراضيها، ومنها منـاطق الحكم الذاتي، وبقانون المخالفة لا يحق لسلطة الحكم الذاتي إنشاء جيش وطنـي[4]، لأن الـدول ذات السيادة هي التي يحق لها الدفاع عن أراضيها ضد أي تهديد خارجي. وترتب عن مصادقة

---

[*] نبه (فرانسيز بويل) الوفد المفاوض لمسألة حق التشريع المستقل للمجلس والتحذير من التصديق على الأوامر العسكرية والقبول بسن التشريعات الثانوية. يقول البروفسور: "يحاول الأمريكيون أن يخدعوكم حول سلطة الحكم الذاتي 1) وهذا ما اتضح لي من خلال ما قاله جيرجيان مساعد وزير الخارجية في وثيقـة عنوانهـا لقـاء دقـائق فـي وزارة الخارجيـة 1992/10/21 [مجلس] تنفيذي وليس مجلس إداري.2) في القانون الإنجلو أمريكي السائد.. ليس هناك تمييز جوهري بين السلطات التنفيذية والسلطات الإدارية وكلاهما تابع للسلطة التشريعية..6) وهكذا لم يقدم جيريجان أي تنازل فيما قاله حيث لن يكون لسلطات الحكم الذاتي صلاحيات تشريعية.7) وحسب رؤيته الإستراتيجية لن تكون سلطة الحكم الـذاتي سـوى ذراع تنفيذي أو إداري لقوات الاحتلال الإسرائيلي". سعيد الحسن، **حول اتفاق "غزة- أريحا أولاً**، مرجـع سـبق ذكـره، ص592-595.

[1] جورج المصري، **غزة- أريحا: تسوية مستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص60. ويذكر المؤلف في ص59 قولاً لإسـحاق رابين: "إن الإعلان (إعلان المبادئ) محاولة لإيجاد حقائق جديدة يكون فيها اختلاطٌ بين الفلسطينيين والإسـرائيليين فـي حياتهم، إنها ليست خطوط تقسيم بل هي أقرب إلى تقسيم الوظائف". نقلاً عن هآرتس الإسرائيلية 1993/11/15. ويقـول موشي شاحال وزير الشرطة الإسرائيلية وقتها "إن الاتفاق يعتبر موافقة من المنظمة على شرعية الاحتلال العسكري الذي قبلت أن تشاركه إدارة هذه المناطق". في جواد الحمد، **عملية السلام في الشرق الأوسط**، مرجع سبق ذكره، ص69.

[2] جورج المصري، **غزة-أريحا: تسوية مستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص58. نقلا عن: عبد العليم محمد، اتفاق إعـلان المبادئ والمسار التفاوضي الفلسطيني الإسرائيلي، مرجع سبق ذكره، ص24.

[3] المادة (8) من إعلان المبادئ. انظر الملحق الأول. والفصل الثاني لاتفاقية طابا والملحقهـا الأول، وعرفـت المـادة (3/11/أ) من الملحق الأول لاتفاقية طابا حق التدخل بأنه: أ. لغرض هذه المادة، فإن " التدخل" يعني رداً فورياً على عمل أو حادث يشكل خطراً على حياةٍ أو ملكية بهدف منع مثل هذا العمل...".

[4] شفيق المصري، **الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي في ميزان القانون الدولي: تقديم مرجعية المفاوضات علـى القـانون**، صحيفة الحياة 1993/3/19، في خالد الحسن، **حول اتفاق "غزة- أريحا أولاً** "، مرجع سبق ذكـره، ص572. وفـي ذات الشأن فتحي خميس الجعبري، **قراءاتٌ في آفاق المستقبل الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص194.

الجانب الفلسطيني على هذا الحق إسقاط صفة الاحتلال عن إسرائيل[1]، وبقاء أمن المستعمرات وسكانها مع دولة الاحتلال، الأمر الذي أضفى شرعية على وجود المستعمرات وقاطنيها، نتيجة موافقة الجانب الفلسطيني المفاوض[*]، وبهذا بقيت الأرض وسيادتها مع إسرائيل لأنها احتفظت بحق الدفاع وبأمن مستوطنيها[2].

وآخر الجوانب السيادية هي مسألة إقامة العلاقات الدولية، التـي لـم تمـنح للمجلـس المنتخب، وإنما بقيت من اختصاصات منظمة التحرير الفلسطينية، ويعني هذا أن مجلس الحكـم الذاتي ليس من أشخاص القانون الدولي العام، بعكس منظمة التحرير التي تعتبر مـن أشـخاص القانون الدولي العام. وبذلك لا يحق للمجلس تأسيس السفارات، أو القنصليات، أو الملحقيات، أو الممثليات، أو السماح بتأسيسها داخل مناطق الحكم الذاتي، أو قبـول المـوظفين الدبلوماسـيين وتعيينهم[3]. فجميع هذه الأعمال من اختصاص منظمة التحرير الفلسطينية، وهذا دليل على عدم سيادة المجلس على الأرض الفلسطينية. فالدول ذات السيادة هي التي تقـيم العلاقـات الدوليـة، وليس الحكم الذاتي المنقوص والمحدود. وفيما يتعلق بتوقيع الاتفاقيات مع الدول فهي أيضا مـن

---

[1] شفيق المصري، **الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي في ميزان القانون الدولي،** مرجع سبق ذكره، في خالد الحسن، **حـول اتفاق "غزة- أريحا أولاً "،** مرجع سبق ذكره ص573، ويستطرد شفيق المصري قائلاً: "فإن صفة (الاحتلال) للأراضـي الفلسطينية الباقية "ذوت" وفقدت بالتالي الضامن القانوني الذي يرتبه القانون الدولي للمدنين وممتلكاتهم في تلك الأراضي".
وأنظر عبد الإله بلقزيز، **عن الاتفاق الفلسطيني-الإسرائيلي: ليس في الإمكان أسوأ مما كان،** مجلة المـستقبل العربـي، السنة 16، العدد 178، كانون الأول/ ديسمبر 1993، ص27. يقول: "أنه يعطي إسرائيل كل شـيء ولا يعطـي الـشعب الفلسطيني شيئاً[والمقصودة بالحديث اتفاقية أوسلو] فهو يضفي الشرعية على الاحتلال..". ويـشارك كـل مـن جـورج المصري، **غزة أريحا: تسوية مستحيلة،** مرجع سبق ذكره، ص26، وجواد الحمد، **عملية السلام في الـشرق الأوسـط،** مرجع سبق ذكره، ص69. بلقزيز في أن إعلان المبادئ أضفت شرعية على الاحتلال.

[*] في المذكرة التي أرسلها البروفسور (فرانسيز بويل) للقيادة الفلسطينية ركز على مسألة ألا يجعل الفلـسطينيون وجـود المستوطنين شرعياً، وذلك عن طريق اعتبارهم أجانب والسماح لهم بالبقاء باعتبارهم غير فلسطينيين. ولكن ما حدث هـو العكس- الباحثة.

[2] عبد الستار قاسم، **لماذا نرفض اتفاق غزة-أريحا،** مرجع سبق ذكره، ص43. وقد قامت إسرائيل بعدة إجراءات بعـد احتلالها للضفة والقطاع عام 1967 وخاصة في الضفة الغربية فأصدرت الأمر العسكري رقم (241) الذي أوقف العمـل بقانون تسوية وتسجيل الأراضي الأردني لسنة 1952 وهذا جعل معظم أراضي مناطق: القدس، والخليـل، وبيـت لحـم، وطولكرم، ونابلس بدون تسجيل. وأصدرت أيضاً الأمر رقم (364) الذي افترض أن كل الأراضي حكومية إلا أن يثبـت أصحابها العكس، وهذا أمر خطير جداً. والأمر (1015) الذي منع أصحاب الأراضي الزراعية من زراعة أيـة شـجرة مثمرة بدون الحصول على تصريح خطي من السلطة الإسرائيلية تحت طائلة العقوبة. في هذا الشأن أنظر: علي سفاريني، **مسألة الأرض في المفاوضات: حقوق ملكية الأراضي الأميرية في فلسطين،** مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 17، شتاء 1994، ص 136- 139.

[3] المادة (5/9/أ وب) من الفصل الأول - اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

صلاحيات منظمة التحرير، وقد حصرت في نطاق اتفاقيات ذات طابع اقتـصادي، وتعليمـي، وثقافي، وفي البرامج التنموية والإقليمية، أي عقد اتفاقيات ليس لها علاقة بالسياسة أو بالسيادة.

وبذلك بقيت السيادة لدولة الاحتلال، التي لن يغير من وضعها القانوني وصـفتها تلـك الاتفاقيات المرحلية. والباحثة لا توافق وجهة النظر التي تعتبر أن قيام الـسلطة فـي منـاطق انسحب منها الجيش الإسرائيلي سيكون بمثابة سيادة فعلية لأن السيادة من الناحية الواقعية لمـن يمارسها على الأرض[1]؛ لثلاث علل:

الأولى: نصت اتفاقية أوسلو على انسحاب الجيش الإسرائيلي من قطاع غزة- ومنطقـة أريحـا فقط، أما عندما يتم الحديث عن الضفة الغربية فيتم استخدام مصطلح (إعادة تموضـع) القـوات الإسرائيلية. أما اتفاقية طابا والاتفاقيات اللاحقة، فإنها تستخدم مصطلح إعادة انتـشار القـوات الإسرائيلية، وكلا المصطلحين لا يعنيان الانسحاب. أما القطاع فلم يتم منه أي انسحاب حقيقـي لأن إسرائيل ستضطلع بمسؤولياتها الأمنية تجاه مستعمراتها وقاطنيها[*].

الثانية: السلطة الفلسطينية لا تمارس سيادة فعلية مستقلة على الأرض؛ ذلك أن الاتفاقيات نصت على وجود لجان مشتركة بين إسرائيل ومجلس الحكم الذاتي يرجع إليها في كل شيء قبل الإقدام عليه من قبل الجانب الفلسطيني. إن هذا الأمر يخرج عن نطاق السيادة الفعليـة؛ فهنـاك لجنـة الارتباط المشتركة الإسرائيلية الفلسطينية[2]، ولجنة الرقابـة والتوجيـه علـى عمـل اللجـان المشتركة(المختصة)[3]. فإذا كنت ذا سيادة فعلية، فلماذا أخذ الإذن من طرف آخر قبل إقـدامك

---

[1] زياد أبو عمرو وآخرون، **قراءة تحليلية للاتفاق الفلسطيني- الإسرائيلي غزة أريحا أولاً**، نـابلس: مركـز البحـوث والدراسات الفلسطينية، أيلول/ سبتمبر 1993، ص11.

[*] وقد حذر البروفسور (فرانسيز بويل)، من موافقة الجانب الفلسطيني على إعطاء الحق لخـروج القـوات الإسـرائيلية وإعادة الانتشار ثانية من القواعد العسكرية التي انسحبت منها، لأن ذلك يضفي شرعية على الاحتلال.

[2] المادة (10) من إعلان المبادئ. والتي فصلت آلية عملها ومهمتها المادة (26) من الفصل الرابع - اتفاقية طابا. انظـر الملحقيين الأول والثاني.

[3] المادة (26) من الفصل الرابع – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني. وهذه اللجان هي: اللجنة القانونية، واللجنة القانونية المشتركة، ولجان التعاون المستمرة، و(JSC) لجنة تنسيق وتعاون مشتركة من أجل الأمن يتفرع عنها لجنة فرعية للملاحة الجوية المشتركة (JAC)، و(PSCs) لجنة أمن إقليمي مشتركة، ولجان الأمن الإقليميـة (RSCs)، و(DCOs) مكاتـب مشتركة للتنسيق في المناطق، ولجنة تعاون مستمرة، ولجنة التنسيق والتعاون للشؤون المدنية المـشتركة (CAC) يتبعهـا لجنتان فرعيتان للشؤون المدنية اللوائية المشتركة (RCACs) واحدة في الضفة والأخرى فـي قطـاع غـزة، ومكاتـب الارتباط المدنية اللوائية (DSLs)، ولجنة اقتصادية فلسطينية–إسرائيلية مشتركة (JEC).

على عملٍ ما؟ إن القرار الفلسطيني ليس مستقلاً، وإنما يخضع للجان المشتركة، وهـذا طبيعـي لأن إسرائيل صاحبة السيادة، والمجلس يشاركها في أداء وظائف تنازلت هي عنها وأخـضعتها لرقابتها من خلال تلك اللجان[1]، وهذا ينفي مسألة السيادة الواقعيـة أو الفعليـة علـى الأرض. ناهيك أن وجود اللجان الثنائية يعكس الرؤية الإسرائيلية بأن الشعب الفلسطيني أقلية عربية تقـيم على أرض الدولة العبرية[2].

الثالثة: إذا كان لا بد من مصطلح السيادة فليكن؛ "إلا أنها سيادة في نطاق سيادة السلطة كـسلطة على المواطنين"[3]، أي سيادة طبقة على الطبقات الأخرى[4]؛ لأنها أخذت الدور الإداري بموجب الاتفاقيات، فهي "سلطة وليست سيادة قومية"[5].

في ظل هذا الوضع القانوني الخطير يطرح سؤال رئيسي نفسه وبقوة: هل هناك مجـال للعملية التنموية؟ أي هل هناك تنمية في ظل الاحتلال؟ سؤال صعب وإجابته أصعب. بالطبع لا يمكن لتنمية أن تقوم في ظل احتلال لا يريد لها أن تتم، في ظل احتلال يسعى دوما لإحبـاط أي جهد في سبيل تحرر المجتمع والشعب الفلسطيني، واستقلاليته، وبنائه لدولة مستقلة تحترم حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية والسياسية والفكرية، ويسيطر فيها القانون علـى جميـع العمليـات والتفاعلات داخل المجتمع. إن التنمية السياسية بحاجة لاسـتقلالية الإرادة، واسـتقلالية القـرار الوطني، وكلاهما مرتبط باستقلالية الأرض أي السيادة على الأرض. فما بالك والأرض والقرار والإرادة غير مستقلات، بل مشتركات، ويملك عليها طرف ما حق الفيتو، طرفٌ يرسم ويخطط مسارات يسميها تنموية لخدمة مصالحه وأهدافه. ذلك هو المهم، ولكن الأهـم حدوثـه ضـمن التزامات قانونية وسياسية، أوجدتها اتفاقيات تسعى لحماية مصلحة طرف دون الآخـر؛ بمعنـى آخر أبقى الاحتلال على وجوده بموافقة فلسطينية وبطرق مختلفة: فهو متواجـد فـي اللجـان، والمعابر، والدوريات المشتركة، وتحويل الأموال إلخ. هذا يسهل على الاحتلال إحباط ومنع أي

---

[1] أنظر في هذا الشأن: جواد الحمد، **عملية السلام في الشرق الأوسط**، مرجع سبق ذكره، ص50 و68، وعادل سـمارة، **الحكم الذاتي الفلسطيني: نموذج على السيادة المحتجزة**، مرجع سبق ذكره، ص76.

[2] وهذا يختلف عن الحكم الذاتي الموصل إلى حق تقرير المصير. في هذا الشأن جورج المصري، **غزة أريحا: تـسوية مستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص53.

[3] عادل سمارة، **الحكم الذاتي الفلسطيني: نموذج عن السيادة المجتزأة**، مرجع سبق ذكره، ص72.

[4] المصدر نفسه، ص72.

[5] المصدر نفسه، ص72.

عملية تنموية. ناهيك عن الإلتزمات التي فرضها الاحتلال على الجانب الفلسطيني في الاتفاقيات: منع الدعاية العدائية، والتحريض، والعنف، والإرهاب، وتلك سيتم تفصيلها في المطالب القادمة وتوضيح أثرها على التنمية السياسية.

هي السيادة إذا، فقد أحيطت عملية التنمية السياسية بغياب الاستقلال وملك القرار عن طريق إطار عام وشامل مثلته الاتفاقيات المرحلية، وبالرغم من ذلك فإن الاتفاقيات لا تتحمل المسؤلية كاملة، فالثقافة السائدة، التي انعكست في التشريعات وممارسات القيادة الفلسطينية، لها دور مهم في المأزق المحيط بالعملية التموية، فالفساد الذي استشرى واستفحل في سلطة الحكم الذاتي لا تتحمل وزره الاتفاقيات بقدر مما تتحمل وزره القيادة الفلسطينية، هذا الفساد الذي عكس غياب حكم القانون، المهم للعملية التنموية. ويبدو أن استهانة القيادة بالقانون ليس بجديدٍ عليها وهو المثير للدهشة والتعجب؛ فموقف الجانب الفلسطيني المفاوض أخذ الطابع الإهمالي من القضايا القانونية، ومن انعكاس الاتفاقيات قانونياً على مجلس الحكم الذاتي وعلى الشعب الفلسطيني(*). إن المبرر الذي تعتقده الباحثة هو العجلة الفلسطينية، والهرولة إلى توقيع الاتفاق،

(*) وهي ذات الدهشة التي وجدتها الباحثة عند المستشار القانوني السابق للفريق الفلسطيني المفاوض (رجا شحاده) بسبب سياسة اللامبالاة حيال القضايا القانونية من قبل الجانب الفلسطيني المفاوض في مقالتين له الأولى: **قضايا السلطة القانونية: تحليل قانوني لاتفاق غزة –أريحا**، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 19، صيف 1994. والثانية: **المضامين القانونية والعملية لاتفاقية القاهرة**، مجلة السياسية الفلسطينية، نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، السنة الأولى، العددين 3 و4، صيف وخريف 1994. ويتكهن بسببين: إحداهما وجهة نظر لليمين الإسرائيلي التي ترى أن القيادة الفلسطينية لا تنوي القيام بما التزمت به. ووجهة النظر هذه كانت لسببين أولهما تصريح الرئيس الراحل في 10 أيار 1994 في جوهانسبرغ عندما عمد إلى تشبيه الاتفاق بصلح الحديبية بين الرسول صلى ا عليه وسلم وبين قريش الذي تم نقضه بعد عامين من عقده. وثانيهما المرسوم رقم (94/1) الصادر من تونس بتاريخ 1994/5/20 الذي ينص أن "القوانين والتشريعات والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل 5 حزيران 1967 في الضفة الغربية وقطاع غزة ستبقى نافذة إلى أن تتوحد". ويرى شحادة في السبب الأول: "فإذا كان في الامكان تخطي اتفاق تم التوصل إليه في ظل أوضاع سيئة، بعد تحسن الأوضاع السياسية، فما الفائدة من إضاعة الوقت في المفاوضات؟". وفيما يتعلق بالمرسوم فيرى فيه خطوة تكتيكية وقراراً سياسياً، ليس إلا، لرفع معنويات الفلسطينيين القلقة حيال اتفاق القاهرة. والتكهن الآخر هو اعتقاد القيادة الفلسطينية بأنها محصنه بعدد من البنود والمواد التي تمنع إسرائيل من إحداث أي تغيير في وضع الأراضي الفلسطينية مثل المادة (5/23و7) التي توازيها المادتين (4) من إعلان المبادئ و(6/31 و7 و8) من الفصل الخامس- اتفاقية طابا. ويعني هذا في نظره أن القيادة الفلسطينية تشير إلى إنجازاتها الفعلية على الأرض وما عدا ذالك تعتبره حبراً على ورق. ورغم ذلك التكهنيين إلا أنهما لا يقدمان مبرراً – في اعتقاد الباحثة – للجانب الفلسطيني؛ فما يشاهد على الأرض لا يدل على النية الفلسطينية لتنصل من الاتفاقيات هذا أولاً. وثانياً ليس هناك من مبرر لافتراض حسن النوايا عند الجانب الإسرائيلي حتى يسعى الجانب الفلسطيني بالتحصن بنصوص غامضة، فدولة الاحتلال لا تتعامل بالكرم العربي وبطيب النوايا العربية، وهذا خطأ فادح إذا ما كان الجانب الفلسطيني قد اعتقده لأنه أكثر من تعامل مع النوايا الإسرائيلية.

بغض النظر عن محتواه، طالما أنه يكفل دخول قيادة المنفى إلى الداخل ويرتب اعترافاً بمنظمة التحرير وبالحقوق المشروعة والسياسية كما تُصرح القيادة الفلسطينية(*). علماً أن الاعتراف بالمنظمة جاء مشروطاً ومجزءاً وفاقدا للشرعية التي اكتسبتها على مدى أربعين عاما من الكفاح، كما أن الحقوق المشروعة لم تحدد ولم ينص عليها صراحةً(**). والمشكلة الكبرى أن القيادة الفلسطينية تعاملت مع أكثر الدول حرصاً على القضايا القانونية، و لم تستهن بها رغم أنها الطرف الأقوى في معادلة التفاوض، بعكس الجانب الفلسطيني الذي كان يجب أن يهمه الجانب القانوني أكثر من الجانب الإسرائيلي؛ لأن الاتفاقيات أنشأت أوضاعاً قانونية جديدة، وشديدة التعقيد، وتتعامل معها إسرائيل بطريقة قانونية.

(*) في مقابلة له يقول نبيل شعث واصفاً أوسلو: "إن هذه الاتفاقية برمتها تعلن التكافؤ من أولها إلى آخرها؛ ففي فقرة المقدمة، على سبيل المثال، هناك تكافؤ واضح بين الطرفين في الطريقة التي يتم التعريف بهما، والإصرار على حقوقهما المتبادلة واعترافهما المتبادل...". مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 16، خريف 1993 ص 75. أما رئيس الوفد المفاوض في القناة السرية بين منظمة التحرير وإسرائيل، أحمد قريع (أبو علاء) فيرى في أوسلو "وضعت شعبنا على أول طريق، شاق وطويل، يفضي إلى تحقيق أهدافنا في التحرر من الاحتلال، وإعادة بناء الوطن، وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة...". في كتابه **مفاوضات أوسلو 1993: الرواية الفلسطينية الكاملة للمفاوضات من أوسلو إلى خريطة الطريق،** بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ط 1، تشرين الأول/ أكتوبر 2005، ص 315. ومن المبكر تفنيد هاذين الرأيين مع العلم أن في ثنايا هذا الفصل دحضاً لوجهتي النظر السابقتين.

(**) مصطلح الشعب الفلسطيني الذي اعترفت إسرائيل به واعترفت بحقوقه السياسية والمشروعة في اتفاقية أوسلو، هو مصطلح سوسيولوجي وليس مصطلحاً سياسياً، بمعنى أن هناك مجموعة عرقية متميزة في ثقافتها ولغتها اسمها الشعب الفلسطيني. أنظر حسين أبو شنب، **الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي: الرأي والرأي الآخر،** مرجع سبق ذكره، ص118. نقلاً عن: عبد ا الأشعل، **النظام القانوني للاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي،** كتاب الأهرام -الاقتصادي، العدد70، ديسمبر 1993، ص34. ويقول جواد الحمد في كتابه **عملية السلام في الشرق الأوسط**: إنه حكم ذاتي للفلسطينيين في "الإطار الداخلي للدولة العبرية"، وهو بذلك حكم ذاتي محدود على اعتبار أن الفلسطينيين "أقلية تقيم في الدولة اليهودية، أو على أراضيها" وهذا يختلف عن الحكم الذاتي التي تتمتع به فئة من الناس في إطار القانون الدولي كخطوة لتقرير المصير. ص 47. وفي ذات المعنى جورج المصري، **غزة-أريحا: تسوية مستحيلة،** مرجع سبق ذكره، ص53. وهذه نتيجة منطقية لأن الكثير من حقوق الشعب السياسية والقانونية تم التنازل عنها في أوسلو مما أفرغ مصطلح الشعب الفلسطيني من مضمونه الحقيقي ومن آثاره السياسية والقانونية- الباحثة.

2.2. المضامين الأمنية لإعلان المبادئ ومعضلة الأمن السياسي

من رحم الظروف الدولية، والإقليمية، والوطنية الفلسطينية، والظروف الإسرائيلية شقت اتفاقية أوسلو طريقها إلى الوجود[*]. ويأتي الجانب الأمني على رأس الأولويات التـي ركـزت عليها الاتفاقيات المرحلية. فمن غير المتوقع أن تعطي إسرائيل حق إدارة الضفة والقطاع لطرف آخر دون أن تحفظ أمنها وأمن مستوطنيها بعد أن تعيد انتشارها، فالهاجس الأكبر لإسرائيل دوماً هو الأمن. وعليه قامت الاتفاقيات المرحلية على مرتكزات أساسية هي حفظ الأمن الإسـرائيلي، وإنهاء الانتفاضة الفلسطينية، وتدبير أمر المقاومة الإسلامية. وقد تناولت اتفاقيتا أوسـلو وطابـا المسألة الأمنية بشقين: شق للجانب الإسرائيلي متمثلاً في إدارة المعابر، والأمن الخارجي، وأمن مستعمراتها وسكانها، ومكافحة الإرهاب[1]. وفي الشق الثاني، يـأتي دور الجانـب الفلـسطيني المتمثل في محاربة العنف، ومنع التحريض ومحاربة الإرهاب[2].

---

[*] فانهيار الاتحاد السوفيتي، وصعود الهيمنة الأمريكية، والثورة الاتصالية والمعلوماتية ظروف دولية أسهمت في إيجـاد هذه الاتفاقية. أما الظروف الإقليمية، فتمثلت في التشرذم العربي نتيجة حرب الخليج الثانية، وتأزم العلاقات بـين منظمـة التحرير الفلسطينية والدول العربية خاصةً دول الطوق، الأمر الذي جعلها تعيش في عزلة تأتي الانتفاضة، والأزمة المالية التي تعرضت لها المنظمة وانعكاساتها على الأوضاع الاقتصادية للأراضي المحتلة، وبالطبع على معيشة المواطنين فيها، وصعود التيار الإسلامي متمثلاً بحركتي الجهاد الإسلامي وحماس، وتهديد شرعيتها من الوفد المفاوض ومن الإسـلاميين (خالد الحروب، **اتفاق غزة أريحا أولاً: خيار التوريط السياسي والمخاطر العديدة**، مقال نشر في صحيفة الحيـاة بتـاريخ 1993/9/16. في خالد الحسن، **حول اتفاق "غزة- أريحا أولاً"**، مرجع سبق ذكره، ص419) لتشكل الظـروف الوطنيـة. وبالرغم من تضافرها معاً، إلاّ أنها لا تصلح مبرراً للصيغة التي خرج بها الاتفاق، هذا إن صحت تسميته باتفاق. وبالنظر إلى الجانب الإسرائيلي، يأتي الاحتفاظ بأكبر جزء من الأراضي الفلسطينية والتخاص من تبعية السكان خاصة في قطـاع غزة ومسؤوليتهم (في خطابه أما الكنيست الإسرائيلي بتاريخ 1993/8/30 قال إسحاق رابين: "لا نريد ضم مليـون و800 ألف فلسطيني وتحويل دولة إسرائيل إلى دولة ثنائية القومية...هذه سياستنا على المدى الطويل..عندما يتحدثون عن اتفـاق لا يشمل على اقتلاع أية مستوطنة، وليس به أي مساس بأية مستوطنة، وحتى الآن لا يشمل أي تنازل عـن أي سـنتيمتر مربع. هذا هو الفرق". المصدر نفسه، ص149)، والأحوال الاقتصادية الإسرائيلية غير الجيدة، والحاجة إلى اليد العاملـة الرخيصة (فقد طالب اتحاد الصناع والمزارعين من رابين وقتئذ أنهم يريدون حلاً بأي ثمن لحل أزمتهم الـشديدة الحـدة. انظر محمد حسنين هيكل، **اتفاق "غزة- أريحا أولاً" مغامرة**، محاضرة منشورة في صحيفة الاتحاد الاشـتراكية بتـاريخ 1993/11/9. في المصدر نفسه، ص518)، والمرور إلى أسواق الدول العربية، وإنهاء المقاطعة العربية، وبنـاء شـرق أوسطي برعاية أمريكية تكون إسرائيل قلبها النابض؛ أسباب وراء توقيع الاتفاق الذي جاءت بنوده كلها لحماية المـصالح الإسرائيلية.

[1] أتى الذكر على هذه الواجبات في المواد التالية: المادة (8) من اتفاقية أوسلو. والمادة (1) من وثيقة القـاهرة الثانيـة. المادة (8) من الملحق الأول لاتفاقية طابا (القسم (جـ) فقرة (1) من ذيلها الخامس). والمادتان (1) و(2/13/أ) من الفصل الأول لاتفاقية طابا.

[2] المادتان (2) و(4) من الملحق الأول لاتفاقية طابا. ومذكرة واي ريفر(1)، والمادة (8/ب) من مذكرة واي ريفر(2).

ولكي يستطيع الجانب الفلسطيني أن يقوم بهذه الواجبات، منحته اتفاقيتا أوسلو وطابا حق تشكيل قوة الشرطة الفلسطينية وفق شروطٍ إسرائيلية معينة تضمنتها الاتفاقيتان أيضاً. فهذه القوة الشرطية هي سلطة الأمن الفلسطينية الوحيدة[1]، ويجب أن تكون القـوة قويـة[2]. ونلاحـظ أن المصطلحين المستخدمين عند الحديث عن الشرطة الفلسطينية "قوة" و"قوية"، لهما مغزى معـين؛ فلم تتحدث نصوص الاتفاقيات عن قوات وإنما قوة شرطة وكأنها جـزء مـن قـوات أخـرى. وبالعودة لنصوص الملحق الثاني من اتفاقيتي أوسلو وطابـا، والملحـق الأول (الأمنـي) لهـذه الأخيرة، لوجدناها تتحدث عن قوة الشرطة الفلسطينية وكأنها تشكل جزءاً من قـوات الاحـتلال الإسرائيلية، لأنها ليست مستقلة عنها في عملها، وإنما على تواصل وتنـسيق دائمـين. ويـدعم موقف الباحثة هذا علي أبو هلال الذي يرى في تشكيل شرطة فلسطينية "في ظل الحكم الإداري الذاتي في ظل انعدام الاستقلال الفلسطيني وغياب السلطة التشريعية الفلسطينية المستقلة" فسيكون لجهاز الشرطة مرجعية سياسية وتشريعية غير مستقلة فلسطينياً "فإما أن تكون مرتبطة بسلطات الاحتلال، أو بالأردن..وتخدم أكثر من سلطة متناقضة المصالح والأهداف.."[3]. أما قوية "فهـي إشارة إلى الطريقة التي يجب أن تتبعها القوة في حفظها للأمن الداخلي ومكافحـة الإرهـاب[*]. فالقوية هي التي تضرب بيد من حديد، ومن سيضرب بيدٍ من حديد هي الأطـراف المعارضـة للاتفاق وهم كثر. وبما أنهم كثر، ومنهم من له أجنحة عسكرية، فقد كان لا بد للقـوة أن تكـون قوية. فالشرطة الفلسطينية- باختصار وصراحة- مهمتها قمع الانتفاضـة، وتفكيـك الأجنحـة العسكرية لفصائل المقاومة، ومنع جميع أشكال العنف والإرهاب والتحريض عليهـا واعتقـال

---

[1] المادة (2) من الملحق الأول لاتفاقية طابا.

[2] المادة (8) من أوسلو. وفي ذات المعنى المادتان (1/12) و(2/13/أ) من الفصل الأول- اتفاقية طابا. انظر الملحق.

[3] علي أبو هلال، **تشكيل جهاز الشرطة في ظروف غير واضحة المعالم سيعني غياب مرجعيـة سياسـية، تـشريعية، فلسطينية مستقلة**، في ماهر دسوقي وآخرون، **الشرطة الفلسطينية: جهاز قمع وإكراه أم جهاز لحفظ الحقوق والحريات**، ندوة مكتوبة، القدس: المركز الفلسطيني للدراسات والنشر، أيلول 1992، ص 57. وأبو هلال هو عضو المجلس الـوطني الفلسطيني. ويقول آخر "في حالة بقاء إسرائيل وعدم انسحابها...فإن إنشاء الشرطة الفلسطينية سوف يعني عودة الـشرطة العرب للعمل مع الاحتلال". موسى علاوش، **وجود الشرطة ضروري للأمن الفردي والعام ولكن ضمن شروط معينة**. فـي المصدر نفسه، ص64.

[*] أي إنهاء الكفاح المسلح، وهذا ما طلبه الرئيس الراحل ياسر عرفات بعد أيام من توقيعه اتفاقية أوسـلو مـن الأجنحـة العسكرية لجميع الفصائل بوقف عملياتها ضد سلطات الاحتلال. أنظر عبد الإلـه بلقزيـز، **عـن الاتفـاق الفلـسطيني- الإسرائيلي ليس في الإمكان أسوأ مما كان**، مرجع سبق ذكره، ص30.

المشتبه بقيامهم بتلك الأعمال، واعتقال مناهضي أوسلو[*]، هذا إذا لم يصل إلى حد التفتيش فـي عقول الفلسطينيين ونزع إرادتهم[1]. ويقع على الشرطة كذلك حفظ النظام العام والامن العام في مناطق الحكم الذاتي، أي القيام بجميع الأعمال العادية التي تقوم بها أجهزة الشرطة فـي الـدول عادةً.

ولا تكمن الخطورة في واجبات قوة الشرطة بقدر ما تكمن في غمـوض المـصطلحات وعموميتها، فلم يتم تعريف أي من المصطلحات التي صادق عليها الجانب الفلسطيني، فما هـو الإرهاب؟ وما هو التحريض ؟ وما هو العنف؟ إن عدم تقديم تعريفات محددة لكل منها ستجعلها قابلة للتأويل والتفسير بالطريقة التي تخدم إسرائيل وأمنها، سواء أولها الجانـب الإسـرائيلي أم الجانب الفلسطيني الذي يسعى لتنفيذ التزاماته تجاهها، وهذا بالتالي خطر على الحريات السياسية للفلسطينيين. فالحريات السياسية تاريخياً هي السبب المؤدي لوجود الديمقراطية كآلية لحمايتهـا، وهي السبب الذي أوجد القواعد القانونية لغرض تنظيمها. ولم يتم تدارك هذا النقص الفـادح أو هذا الخلل الخطير حتى في الاتفاقيات اللاحقة؛ فمذكرة (واي ريفر1-WyeRiver) جاءت لتؤكد على الجانب الأمني ذاته، وبذات الأسلوب، فمسألة الأمن هي "جوهرة التاج"[2] في مذكرة (واي ريفر1-WyeRiver)[**]؛ لأنها جاءت بعد عمليات المقاومة الإسلامية. وتأتي مـذكرة شـرم الشيخ في المادة (8/ب) لتؤكد على الالتزامات الأمنية التي في(WyeRiver1). ولم يألُ الرئيس

---

[*] يقول عبد الخالق فاروق في كتابه أوهام السلام "وأخطر ما أسفر عنـه الاتفـاق..هـو إجهـاض الطاقـات الكامنـة للانتفاضـة الفلسطينية..[التي] استمرت زهاء ست سنوات متصلة...نجحت في أن تكون هماً أمنياً لإسرائيل وفضيحة سياسية دولية لسمعتها وأزمة ضمير في أخلاقها". في كتابة **أوهام السلام: صراعات التسوية وحروب المفاوضات،** القاهرة، دار الكلمة، ط 2، 2000، ص260.

[1] محسن عوض، **قراءة في "مذكرة وآي ريفـر"**، ورقة عمل مقدمة في حلقة نقاشية بتكليف من مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، السنة 11، العدد 239، كانون الثاني/ يناير 1999، ص82.

[2] المصدر نفسه، ص81.

[**] تقول المذكرة "وعملاً بالاتفاقيات السابقة فإن قيام الفريق الفلسطيني بمسؤولياته في مجال الأمن والتعاون الأمني، وغيرهمـا مـن المسائل سيكون كما هو مفصل أدناه في الفترات المحددة في الجدول الزمني المرفق: أولاً الإجراءات الأمنية:1.اعتبـار المنظمـات الإرهابية خارجة على القانون، والتصدي لها.(أ) يعلن الفريق الفلسطيني سياسته التي لا هوادة فيها تجـاه الإرهـاب والعنـف ضـد الفريقين.(ب) يشارك الفريق الفلسطيني الولايات المتحدة في خطة عمل يعدها..ليضمن التصدي المنهجي والفعال للمنظمات الإرهابية وبناها التحتية، (جـ)...يطلع الفريق الفلسطيني الولايات المتحدة على جميع الإجراءات التي اتخذها لحظر كل المنظمات (أو أجنحـة المنظمات كما هو ملائم) ذات الصفة العسكرية أو الإرهابية أو العنفية وحظر بنية دعمها، ولمنعها من العمل في منطقة صلاحياته.(د) يقوم الفريق الفلسطيني باعتقال الأشخاص المشتبه في ارتكابهم أعمال عنف وإرهاب لإجراء المزيد من التحقيق معهم..(هـ) ستجتمع لجنة أمريكية فلسطينية لمراجعة وتقويم المعلومات المتصلة بقرارات المحاكم...2.منع الأسلحة غير الشرعية...3.منع التحريض...(أ) سيصدر الفريق الفلسطيني مرسوماً يمنع جميع أشكال التحريض على العنف أو الإرهاب..". ولا يفوتني التذكير بأن هناك شق مشترك بين الجانبين فهناك نصوص ترتب التزامات على كلا الجانبين معاً والتي عالجتها اتفاقية طابا في المادة (15) من الفصل الثاني، انظر الملحق الثاني. والمادة (2/2) من الملحق الاول لاتفاقية طابا.

الراحل جهداً في أن يلتزم بواي ريفر1 (WyeRiver1) عندما أصدر المرسوم الرئاسـي رقـم (3) لسنة 1998 بشأن "تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض" وذلك بعد أسبوع مـن توقيعـه عليها(*). وقد أدت هذه الواجبات على أرض الواقع إلى فرض التزامات أمنية على جانب واحـد هو الجانب الفلسطيني؛ فإسرائيل لم تقدم على منع مواطنيها ووسائل إعلامها من الدعاية العدائية ولم تمنع التحريض، إضافة إلى إخلالها بمبدأ الأمن المتبادل، وفرض مفهومها الخاص للأمن[1]، الذي يسميه الخبير العسكري أمين هويدي "الأمن الكامل" أو "الأمن المطلق"، وهـو مـا سـعت إسرائيل إلى الحفاظ عليه بعد إعادة انتشارها من الضفة الغربية وقطاع غزة، عن طريق وكيـل لها يمثله مجلس الحكم الذاتي الانتقالي، وقوة شرطة تأخذ مكان القوات الإسرائيلية، مع التنـسيق الدائم والمستمر معها(**). إن هذا الأمر أدى إلى إقامة حكم ذاتي فلسطيني على نموذج مثيلاتـه العربية، وتحوله إلى حكم استخباراتي (بوليسي) عن طريق مصادرة الحريات الأساسية للفـرد، خاصة السياسية.

إن الأمن- بالمفهوم المطروح سابقاً والذي يأخذ مفهوم "العسكرة" (كما يـسميها أمـين هويدي) في المضمون وإن خالفها في الشكل- يتعارض مع مسألة الأمن السياسي، كيف؟ التنمية

(*) وهذا المرسوم شبيه بأمر عسكري أصدره الحاكم العسكري الإسرائيلي عام 1967 ورقمـه (101) ومتعلـق "بحظـر أعمال التحريض والدعاية العدائية" حتى يتسنى له قمع المواطنين في الأرض المحتلة.

(1) المصدر نفسه، ص 88.

يعني الأمن لإسرائيل حق الدفاع الوقائي (الذي هو حقا هجوميا وليس دفاعياً)، ووجود أراض محيطة منزوعة السلاح يقف الجيش الإسرائيلي على حدودها، ولأن الضفة الغربية وحتى نهر الأردن هي المجال الحيوي والأمني لإسرائيل فلن تقبـل بقيام دولة مستقلة عليه حتى لو كانت منزوعة السلاح. يقول شمعون بيريز في كتابه الشرق الأوسط الجديـد: "إسـرائيل بحاجة إلى العمق الاستراتيجي والفلسطينيون يطالبون بنفس الأرض التي تمثل هذا العمق..الأمر الذي يرفضون معه إقامة الدولة الفلسطينية لأسباب أمنية حتى ولو كانت...منزوعة السلاح".

ويعني كذلك تقدم الفرد الإسرائيلي وتفوقه في جميع شؤونه الحياتية. في هذا الشأن أنظر فتحي خميس الجعبري، **قـراءات في آفاق المستقبل الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص185-188.

ويعني الأمن لإسرائيل أيضا التقدم والتفوق العسكري والتكنولوجي على جميع الدول العربية والسيطرة الاقتصادية عليهـا. ويعني تحقيق التطبيع، واختراق الحدود السياسية بدعوى الحفاظ على الحدود الآمنة، والحد من القوات وإيجاد قوات متعددة الجنسيات في مناطق خاصة. في هذا الشأن أنظر أمين هويدي، **العسكرة والأمن في الشرق الأوسط: تأثيرهما على التنمية والديمقراطية**، القاهرة/ بيروت: دار الشروق، ط 1، 1411-1991، ص86.

(**) لقد قال أحد كبار الهيئة الأمنية الإسرائيلية: "الاتفاق مع منظمة التحرير الفلسطينية يتيح للجـيش الإسـرائيلي خفـض القوات ويقلل الوحدات ويقلص عبء الاحتياطيين في المناطق". انظر جورج المصري، **غزة- أريحا: تسويه مـستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص45. نقلاً عن آرييه كيزل، صحيفة يديعوت أحرنوت، بتاريخ 1993/11/19.

الإنسانية -بشكل عام- هي بحاجة إلى الأمن وليس إلى العسكرة كي تدوم، وهناك بون شاسع بينهما. ويعدد أمين هويدي مظاهر عدة للعسكرة: "..إذا تأثر مجتمع دولة ما بالمؤسسة العسكرية ليس عن خيار وطواعية، ولكن عن طريق إجراءات عسكرية متراكمة متتابعة تؤدي إلى التزامات تبعدها عن العملية الديمقراطية..أو إذا أصبحت القوات المسلحة منافساً من أجل السلطة داخل المجتمع.. مثل هذه الدولة تكون قد حققت -وللأسف- العسكرة الكاملة لمجتمعها"[1]. كل هذه الأمور لها انعكاسات داخلية ووطنية؛ وهي أن الدولة تتبع معها اقتصاد الحرب الدائمة، وتتجاهل التنمية الشاملة التي تحقق الأمن الشامل، إضافة إلى اعتمادها على المعونات الخارجية والتورط في الاستقطاب[2]. إن هذه الأمور تستنزف جميع نفقات الدولة وإيراداتها باتجاه معين على حساب القطاعات الخدماتية الأخرى، وعلى حساب الخطط التنموية، الأمر الذي أدى في دول العالم الثالث عامة والعربية خاصة إلى زيادة معاناة الأفراد والمواطنين. فعندما يلجئون، للتعبير عن سخطهم ومطالبهم، تصادر حرياتهم السياسية، ويتم منعهم عن التعبير، الأمر الذي يؤدي إلى سخط أعظم من الجماهير، وإلى صدامات بينهم وبين السلطة ينتهي بالسلطة لأن تستخدم عسكرتها ضد شعوبها لقمع ثورتهم. وبالتالي، تكون هي التي صادرت حرياتهم السياسية، وأهانت حقوقهم وكرامتهم الإنسانية، وبدلاً من أن تخوض حرباً ضد التهديدات الخارجية قادتها ضد مواطنيها، وهو ما سماه أمين هويدي "الحربين والنصف: حرباً للحفاظ على الدولة من التهديدات الخارجية، وحرباً للحفاظ على نفسها ضد غضب شعوبها، وحرباً صغيرة أو نصف حرب من أجل التطوير والتنمية"[3].

---

[1] ويقدم أمين هويدي عدة تعريفات نذكر بعضاً منها. يعرف كارل ليبيخت العسكرة في كتابه "العسكرة والعسكرة المضادة" بأنها: "لكي تحقق العسكرة أغراضها عليها تحويل الجيش إلى أداة مرنة ومؤثرة وسهلة الانقياد..". وهناك من يعرفها بأنها"..صفة وبناء..إذ تؤسس العسكرة على معتقدات إيديولوجية..وفي نفس الوقت تدفعها عوامل عدة: المؤسسة العسكرية، خطط وربح الصناعات الحربية، الافتتان بالتكنولوجيا العسكرية، القوى الوطنية، وأخيراً روح التنافس". **العسكرة والأمن في الشرق الأوسط**، مرجع سبق ذكره، ص78-79.

[2] المصدر نفسه، ص80-180.

[3] المصدر نفسه، ص199.

أما الأمن، فإنه أوسع معنى من المفهوم الضيق للعسكرة، فقد يعني "تنمية قومية لكافـة قطاعات الدولة"[1]، وقد يعني عدم التضحية بقيم الدولة الجوهريـة، مركـزاً علـى الجوانـب العسكرية فقط[2]، ويعني "جوهر المصالح الوطنية الحيوية للدولـة"[3]. ويـأتي تقريـر التنميـة الإنسانية للعام 1994 (بعداً جديد للأمن الإنساني) ليتحدث عن الأمن بطريقة أخرى؛ فالأمن في نظرهِ: أمن الدولة، وأمن الناس. والخلل الذي وقعت به دول العالم أنهـا ركـزت علـى أمـن الأرض، ونسيت أمن الناس؛ لأن الأول أدى إلى الانشغال بالأسلحة، أما الثاني فهو انشغال بحياة الإنسان وكرامته[4]. فمفهوم الأمن الذي يقدمه التقرير هو: التحول مـن التركيـز علـى أمـن الأراضي إلى التركيز الأكبر على أمن الناس، وأن يتحول من أمن عن طريق التسلح إلى أمـن عن طريق التنمية الإنسانية المستدامة، فإذا كانت التنمية الإنسانية هي توسيع خيـارات النـاس، فإن الأمن الإنساني هو "أن يمارسوا اختياراتهم في مأمن وحرية" كما يقول التقرير، فالتحرر من الخوف، والتحرر من الحاجة هي المؤدية للأمن والاستقرار[5].

عليه، فإن الأمن والتنمية يلتقيان، والعسكرة والتنمية لا يلتقيان[*]. فالعلاقة بين العسكرة والتنمية علاقة عكسية، وبين الأمن والتنمية علاقة طردية؛ فكلما زادت الدولة من نفقاتها علـى العسكرة قل أمنها وتدنت تنميتها، وصودرت من الأفراد حرياتهم السياسية[6]. وكلمـا اتجهـت الدولة لتحقيق الأمن الإنساني تحققت الديمقراطية ونجحت العملية التنموية. إن "تراكم الحرمـان" الإنساني نتيجة فشل التنمية الإنسانية يقود إلى العنف، والعكس صحيح[7]، فما فشلها إلا نتيجـة

---

(1) المصدر نفسه، ص105.

(2) هادي حسن عليوي، **في مفهوم الديمقراطية**، عن الموقع الإلكتروني لصحيفة الصباح:
http://www.alsabaah.com/modules.php?nameNews&file=article&sid=18049.

(3) المصدر نفسه.

(4) Human Development Report ,1994, **New Dimension of Human Security**, p. 22.
عن الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة: http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/pdf/dhr/1994-ch2pdf

(5) المصدر نفسه ص24.

(*) والعسكرة تهدر التنمية مما يؤدي إلى زعزعة أمن واستقرار المجتمع ومصادرة أمنه الاقتصادي، و أمنه الغذائي، وأمنه الصحي، وأمنه البيئي، وأمنه المجتمعي، فإذا ثار المواطن ليعبر عن سخطه صادرت السلطات أمنـه الشخـصي، وأمنـه السياسي، وهذه تشكل فئات الأمن الإنساني كما طرحها تقرير التنمية الإنسانية للعام 1994.

(6) أمين هويدي، **العسكرة والأمن في الشرق الأوسط**، مرجع سبق ذكره، ص 106 – 199.

(7) Human Development Report, 1994, ibid.p.23.

لهدر المال في غير الطريق الصحيح. فالعلاقة متشابكة ومترابطة؛ إذا ما اختـل طـرف تبعـه الطرف الآخر، فأمين هويدي يقول "لا يمكن تحقيق التنمية – ويقصد الاقتصادية- إلا في ظـل الأمن الذي لا يمكن تحقيقه إلا ببناء قاعدة وطيدة للتنمية"[1]. وهذا ذاته ما عناه تقريـر التنميـة الإنسانية للعام 1994، فالتنمية الإنسانية المستدامة طريقٌ للأمن، والأمن هو سبيل للتحرر مـن الخوف (التنمية السياسية)، والحاجة (التنمية الاقتصادية).

ليست الدولة العربية ببعيدةٍ عن "الحربين ونصف" التي حولتها إلى دول أصبحت تمارس الإرهاب على مواطنيها[2]، فلا تنمية ولا ديمقراطية، وأجهدت نفسها في الإنفاق على الأمن الذي سخر لحماية النظام الحاكم وليس لحماية الدولة والمواطن، ممـا أدى إلـى انتهـاك الإنـسانية. والسلطة الفلسطينية لم تكن أبعد حالاً عن ذلك، فالنصوص المتناولة آنفاً تحدثت عـن واجبـات ومسؤوليات أمنية حولتها إلى سلطة مخابراتية كمثيلاتهـا العربيـة، الأمـن محورهـا الأول. والباحثة تخالف وجهة النظر التي تعتبر أن ما جرى في السلطة الفلسطينية ليس بعسكرة للمجتمع الفلسطيني "بل أمر تم لإدامة سيطرة سلطة مركزية، ومنع ظهور مراكز قوى داخلها عبر إقامة قوة أمنية متعددة تحتكم لمرجعية رئيس السلطة الفلسطينية"[3]. إن ما جرى للـسلطة – ضـمن السياق الذي قامت فيه- عملية عسكرة، فللعسكرة مظاهر عدة، وتـوافر أحـدها دليـل علـى وجودها، ومظاهر العسكرة في مناطق الحكم الذاتي تتضح عملياً وجلياً من عدة جوانب:

- الواجبات الرئيسية الملقاة على عاتق الأجهزة الأمنية الفلسطينية بموجب نـصوص الاتفـاق (التزامات تبعدها عن العملية الديمقراطية كما يقول هويدي في تعداده لمظاهر العسكرة).

---

[1] أمين هويدي، **العسكرة والأمن في الشرق الأوسط**، مرجع سبق ذكره، ص103.

[2] وسماها باحث في مجال حقوق الإنسان بالفاشستية الجديدة تميزاً لها عن الفاشستية القديمة، وهي الدولة البوليسية لكنهـا الأكثر تنظيماً ودهاء في قمع مواطنيها. أنظر جاسم الصغير، **إرهاب الدولة آلة قتـل مـستمرة وعـائق أمـام التحـول الديمقراطي**، عن الموقع الالكتروني: http://www.ahali-iraq.com/printarticle.php?id=1139&pg=opinion

[3] جميل هلال، **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**، دراسة تحليلية نقدية، رام ا : مـواطن- المؤسـسة الفلـسطينية لدراسة الديمقراطية، ط 1، تموز 1998، ص82.

- عدد أفراد قوة الشرطة التي كانت ثلاثين ألف عنصر في بداية تشكلها، على مساحة ليست كبيرة جداً، وعلى عدد سكان لا يزيد عن (4) ملايين نسمةً[*]، والتي تضخم إلى 60 ألفاً حتى تاريخ كتابة هذه الأطروحة. وتختص الميزانية المفروضة للأجهزة الأمنية بأكبر نسبة من ميزانية السلطة، والتي فرض لها (35.4%) من ميزانية عام 2000 و(30.49%) من مجموع ميزانية عام 2001[1].

- الزيادة المحورية والمركزية للأجهزة الأمنية في المجتمع الفلسطيني التي باتت داعمة لقرار من تواليه[2]. ولن ينجح أحد في حكم السلطة طالما أنه لم يستطع إخضاع الأجهزة الأمنية لأمرته. وأقرب مثالٍ على ذلك هو إلحاح (أبو مازن) رئيس الوزراء وقتها على تسلم مقاليد الأجهزة الأمنية. وما يحدث للحكومة الفلسطينية الجديدة – التي شكلتها حركة حماس اليوم– هو نتيجة لعدم ولاء الأجهزة الأمنية ذات الكادر الفتحاوي لها.

---

[*] الدراسات التي عادت إليها الباحثة والتي تعرضت لعدد قوات الشرطة كانت تدور حول (25)ألفاً إلى (30).ألفاً.

[1] الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، **التقريران السادس والسابع**، مقابل مخصصات أقل للتعليم والصحة والشؤون الاجتماعية بلغت عام 2000 وعلى التوالي (18.36%) و(9.8%) و(5.5%). وبلغت في العام 2001 ما نسبته (17.07%) و(8.40%) و(5.42%) وعلى التوالي أيضا.

وأخذت الأجهزة الأمنية ما نسبته (9-4%) من الناتج المحلي الإجمالي حسب منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية الفلسطيني والذي يشير إلى أنه مدى يعود إلى عدم توافر ميزانيات مفصلة، ويتناول الفترة من 1990-1998. أنظر: جميل هلال ورياض موسى وبني جونسون، **في سبيل الصالح العام: الإيرادات العامة والمخصصات الاجتماعية والحاجات الاجتماعية في فلسطين**، رام ا : منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، كانون الأول 2003، ص31. بينما يطرح مركز البحوث والدراسات الإستراتيجية رقماً آخر حول الأنفاق العام للسلطة على الأجهزة الأمنية والذي تزايد باستمرار منذ العام 1996 من (16.1%) إلى (21.6%) عام 2000. عبد الفتاح أبو شكر، **أثر النفقات الحكومية على التنمية الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية**، نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، كانون ثاني، 2003، ص28. مقابل تناقص نسبة الإنفاق على التعليم (17.2%) إلى (15.4%) لذات السنوات، وانخفاض في حصة الصحة من (10.84%) إلى (9%) لذات السنوات أيضاً. ص 47. ويطرح كاتب آخر رقماً حول الميزانية الأمنية وهو (70%) من ميزانية السلطة. أنظر إيد بلانش، **من يسيطر على الأجهزة الأمنية الفلسطينية**؟، عن الموقع الإلكتروني:
http://www.icaws.org/site/modules.php?name=News&file=article&side=6678.

والسبب في عدم وجود رقم موحد هو عدم الشفافية من قبل السلطة الفلسطينية فيما يتعلق بالموارد المالية وطريقة تخصيصها للوزارات.

[2] وليد سالم، **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، سلسلة مداخلات وأوراق نقدية، رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط 1، 2000، ص79.

- إنشاء الرئيس الراحل لمحاكم أمن الدولة سنة 1995 بالمرسوم رقم (49)[*]، وقد تم إصدار المرسوم المتعلق بإنشاء محكمة أمن الدولة العليا بتاريخ 1995/2/16، أي قبل إصدار قانون الانتخابات الفلسطيني. بمعنى آخر، قبل الاهتمام بإنشاء مؤسسات السلطة الديمقراطية، أو مأسسة الحكم الذاتي. وهذا دليل على اهتمام السلطة ببناء المؤسسات الأمنية قبل الاهتمام ببناء مؤسسات السلطة.

لقد أصبحت السلطة تنافس شقيقاتها العربية بسياج الأمن، ليس هذا فقط، فقد أفرز الالتزام الأمني في الاتفاقيات أجهزة أمنية تعمل دون قانون يضبطها أو ينظمها، وخضعت في البداية لإمرة الرئيس الراحل مباشرة -مع أنها بموجب اتفاقية طابا يجب أن تتبع المجلس المنتخب- ومن ثم أصبح هناك ولاءات مختلفة لشخصيات متنفذة فيها، كما لم يصدر أي قانون يتعلق بعملها إلا في العام 2005، باستثناء الدفاع المدني الذي صدر قانون تنظيمه في العام 1998. هذا الأمر خلق واقعاً متناحراً بين الأجهزة الأمنية في الاختصاصات والصلاحيات، أدى بها إلى الاشتباكات بالأسلحة في بعض الأحيان نتيجة المنافسة على المهام، وانعدام الكادر المهني فيها[**]. إن الواقع التجريبي الذي فرضته سلطات الاحتلال على السلطة الفلسطينية ومدى مقدرتها على ضبط الأمن في منطقتي غزة وأريحا كشرط لنقل مزيد من المناطق تحت

---

[*] وأنشأ إلى جانبها نوعين آخرين بموجب المرسوم رقم (15) في آذار سنة 1998، ليصبح هناك ثلاث محاكم لأمن الدولة: محكمة أمن الدولة العليا، ومحكمة أمن الدولة الكلية، ومحكمة أمن الدولة الجزئية. ومحاكم أمن الدولة هي من المحاكم الخاصة التي تنتهك ضمانات المحاكمة العادلة وحقوق المتهمين في الدفاع عن أنفسهم، وقراراتها غير قابلة للاستئناف لأنها على درجة واحدة، وتخضع المحكمة لرقابة النائب العام العسكري، وقراراتها خاضعة للتعديل من قبل رئيس السلطة. للمزيد أنظر مجلة حقوق الناس، **محاكم أمن الدولة**، رام ا : القانون – الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة من أجل بناء دولة القانون في فلسطين، السنة الثالثة، العدد35، كانون ثاني/ يناير 2000، ص44-46. وقد أنشأت بضغط من الولايات المتحدة وإسرائيل. آريان الفاصد، **شروط التحول الديمقراطي الفلسطيني: تقييم أولي**، السياسة الفلسطينية، العدد 14،السنة الرابعة، ربيع 1997، ص113. وقد تم إلغاء محاكم أمن الدولة بجميع أنواعها على يد رئيس الوزراء الفلسطيني وقتها (أبو مازن) سنة 2003 تحت مسمى إصلاح السلطة.

[**] وفي معرض اطلاع الباحثة على أحد المراجع، تفاجأت بأن أحد الشروط الموضوعة لتعيين الضباط في الأجهزة الأمنية هو أن يكون حاصلاً على شهادة الثانوية العامة. أفيعقل هذا! انظر عزمي مريش، **قوات الأمن الوطني الفلسطيني: الشرطة الفلسطينية**، القدس: وكالة أبو عرفة للصحافة والنشر، ط 1، تشرين ثاني 1993، ص38.

ولايتها[1]، والخشية من قيام الجيش الإسرائيلي بالمهمات الأمنية في حال فـشلها دون الرجـوع إليها[2]، أدى بها إلى الإمعان في انتهاك الحريات الأساسية وحقوق الإنسان الفلسطيني، وإن كان هناك من يعتبر أن السلطة لم تقم بالاستجابة لجميع المطالب الإسرائيلية الأمنية، حفاظاً منها على هامش من التعددية والتعايش داخل المجتمع الفلسطيني وفي اللحظة التي ستصل فيها الأجهـزة الأمنية لتطبيق التزاماتها تجاه إسرائيل سيكون ذلك بـسبب تـضخم هـذه الأجهـزة وازديـاد أهميتها[3]. والباحثة تتوافق مع هذا الرأي، وإن كانت تختلف معه في الجزئية الأولى منه، ذلـك أنه وبالرجوع إلى الانتهاكات التي رصدتها جميع المؤسسات الحقوقية العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة، ثبت التزام السلطة بالترتيبـات الأمنيـة فـي الاتفاقيـات خاصـة بعـد مـذكرة (WyeRiver1)[*].

نتيجة للمساحة الواسعة التي أخذها الأمن في الاتفاقيات، فإن قضية حقوق الإنـسان لـم تولَ أية أهمية، ولم يؤتَ على ذكر التنمية السياسية على الإطلاق، والتنمية التي أشير إليها هـي التنمية الاقتصادية، التي لا تعدو كونها جسراً لعبور المنطقة العربية، وستتناولها الباحثة بـشيء من التفصيل في المطلب الأخير من هذا الفصل عند الحديث عن بروتوكول باريس. أما حقـوق الإنسان التي تشكل الحريات الأساسية جزءاً منه، وتشكل جزءاً من التنمية السياسية، فلم يـؤتَ على ذكرها في اتفاقية أوسلو (سقف الحكم الذاتي) على الإطلاق، وتم التعـرض لهـا بطريقـة مقتضبة في اتفاقية طابا، فإلى جانب النصوص والملاحق الأمنية الضخمة تأتي مـسألة حقـوق الإنسان لتمثل سطرين إلى أربعة أسطر من نصوصها وملاحقها. وكذلك الأمر في مـذكرة واي

---

[1] خليل الشقاقي، **خيارات أمام السلطة الفلسطينية: إما مواجهة المعارضة أو الاشتباك مع المستوطنين والجيش**، مقـال منشور في صحيفة الحياة بتاريخ 1993/9/28. في خالد الحسن، **حول " اتفاق غزة- أريحا أولاً"**، مرجع سـبق ذكـره، ص372.

[2] فتحي خميس الجعبري، **قراءات في آفاق المستقبل الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 241.

[3] وليد سالم، **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص97.

[*] ذكرت منظمة العفو الدولية في تقريرها عام 1999 أن السلطة كانت تتعامل مع السجناء بطريقة حـسنة حتـى عـام 1996، إذ تغيرت معاملة السجناء إلى الأسوأ، خاصة بعد عمليات المقاومة الإسلامية في إسرائيل، وتم اعتقالهم وتـوقيفهم بطرق غير قانونية، واستجابت السلطة إما بسبب الضغوط الخارجية، أو لإظهار نفسها أنها تبذل جهوداً جـادة لمواجهـة الإرهاب. للمزيد أنظر: تقرير منظمة العفو الدولية، **السلطة الفلسطينية تقويض حكم القـانون: المعتقلـون الـسياسيون المحتجزون بدون تهمه أو محاكمه**، لندن، إبريل/ نيسان 1999.

ريفر1 (WyeRiver1)[*] التي تحدثت عن جانب واحد فقط هـو الـشرطة الفلـسطينية، دون الحديث عن سلطات الاحتلال، وكأن هذه الأخيرة مضرب المثل في احترام كرامـة المـواطن الفلسطيني. فالمذكرة تفرض رقابة أمريكية على إجراءات المحاكم الفلسطينية وقراراتهـا تجـاه "الإرهابيين" ولم تفرض أية رقابة على سجون الاحتلال التي يقبع فيها آلاف الأسرى الموقوفين دون محاكمة، ولم تسأل الولايات المتحدة الأمريكية عنهم[1].

لقد قوضت الاتفاقيات المرحلية جانباً مهماً من التنمية الإنسانية وهو الأمن الـسياسي، وصادرت جانباً آخر من التنمية السياسية وهو حرية الرأي والتعبير، والمشاركة السياسية التـي لا يمكن أن تقوم دون الأمن السياسي. إن الأمن السياسي مهم لجميع المواطنين، وينعكس بشكل إيجابي على المجتمع؛ فالمواطن حتى يستطيع أن يشارك في بناء وطنه وتنميته عليه أن يعلم أن ذلك لن يؤدي إلى فنائهِ/ نفيه، خاصة إذا كان عضواً في حزب سياسي غيـر مـوالٍ للـسلطة الحاكمة. وبالمقابل، يؤدي غياب الأمن السياسي إلى استشراء الفساد الإداري والمالي والسياسي والأخلاقي[2]، وإلى غياب المساءلة والمحاسبة والمراقبة. إن غياب الأمن السياسي في منـاطق الحكم الذاتي الفلسطيني انعكس سلباً على المشاركة السياسية للمواطنين، وهي مـشاركة أخـذت الطابع السلبي بدلاً من الإيجابي، وأصبح هناك عزوف عن المشاركة السياسية خاصة بعد موقف السلطة من المعارضة الوطنية والإسلامية، وبعد ما حدث لمجموعة من المثقفـين الفلـسطينيين الذين أصدروا ما يعرف (ببيان العشرين). وتكمن المشكلة الكبرى عند ترجمـة سـلطة الحكـم الذاتي هذه الالتزامات الأمنية في تشريعاتها التي أصدرتها. فهذه التشريعات، كما سيتضح لاحقا، كانت ذات مضمون تقييدي، كما خفضت سقف حريات الأفراد الأساسية، وأعطت مساحة واسعة للسلطة التنفيذية حتى تستطيع أن تطبق الاتفاقيات.

---

[*] انظر المادة (19) من الفصل الثالث- اتفاقية طابا. وتأتي المادة (1/11) من الملحق الأول للاتفاقية بـذات المـضمون ولكن مع إضافة "سوف تسترشد بالحاجة لحماية الناس واحترام الكرامة الإنسانية وتجنب المضايقة".

[1] نصت المذكرة على: "عملاً بالمادة (11) من الملحق الأول للاتفاق الانتقالي، ومن دون الانتقاص لمـا سـبق ذكـره، ستمارس الشرطة الفلسطينية نفوذها ومسؤولياتها لتطبيق هذه المذكرة، مع المراعاة اللازمة للمعايير المقبولة دولياً بـشأن حقوق الإنسان وحكم القانون، والاسترشاد بضرورة حماية الناس، واحترام كرامة الإنسان، وتجنب الأذى".

[2] غالب الفريجات، **على طريق التنمية السياسية**، مرجع سبق ذكره، ص 58.

إن مكافحة الإرهاب لا تحقق الأمن الإنساني، ولا تصون حقوق الإنسان ولا تحمي حرياته الأساسية ولا السياسية، كما أن الحديث عن الانتخابات لا يشكل وحده الديمقراطية، بل قد يفرغها من محتواها. وإذا كانت الاتفاقيات قد فرضت التزامات أمنية، فإنها لم تفرض أسلوباً معيناً لتنفيذها. إن الأسلوب أو الأساليب التي اتخذتها السلطة الفلسطينية في قمع المعارضة والمقاومة ما هي إلا أساليب ابتدعتها الأجهزة الأمنية لتثبيت نفسها، وتثبيت الاتفاق، وما كان إلا انعكاساً لإرث منظمة التحرير، ويدعم رأي الباحثة في هذا المجال رأي مفاده: "كان من الطبيعي أن تأخذ القيادة المعنية بالعملية التفاوضية على عاتقها بناء جهاز للشرطة..أخذ في التدريب على أدوات قمع قبل أن يتدرب على أدوات الديمقراطية بين الأجهزة والجماهير وذلك استعداداً للمرحلة القادمة..."[1].

3.2. المجلس المنتخب: ضبابية في نظام الحكم

أول ما ركزت عليه نظريات التنمية السياسية وعملية التحديث السياسي هو مسألة تخصص السلطات في الدولة وتمايزها، أو الحديث عنها ضمن عملية ترشيد السلطة، وتمايز السلطات هو الوجه الآخر لمبدأ فصل السلطات. فوجود سلطات ثلاث ذات تخصص واضح المعالم هو شرط مهم وضروري للتنمية السياسية. إضافة إلى ذلك، فإن شكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو الموضح الأساسي لنوع شكل نظام الحكم وطبيعته. المراد توضيحه من هذه المقدمة الصغيرة، هو أن بناء أسس دولة ذات نظام حكم ديمقراطي هو من أوليات عملية التنمية السياسية. بالمقابل، فإن قيام التنمية السياسية يتطلب وجود نظام حكم صاحب ملامح ديمقراطية يقوم على مبدأ تمايز وتوازن السلطات؛ حتى يُفعلَ مبدأ المحاسبة والمراقبة والمساءلة "الشفافية" بنجاح. "وذلك لضمان آلية فعلية لتفتيت القرار السياسي ضمن عملية سياسية تقوم على التوازنات المتبادلة بين السلطات الثلاث"[2].

---

[1] ماهر دسوقي، **الشرطة الفلسطينية حلقة في سلسلة الانحدار**. في ماهر دسوقي وآخرون، **الشرطة الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص7.

[2] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحويل الديمقراطي في فلسطين**، سلسلة أوراق بحثيه، رام ا : مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط 1، كانون الثاني، 1999، ص28-29. نقلاً عن: علي الدين هلال، مفاهيم الديمقراطية في الفكر السياسي الحديث، في سعد الدين إبراهيم (محرر)، أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1978، ص40.

ولعل هناك من يتساءل: ما علاقة كل ذلك بالمجلس المنتخب؟ لا شك أن له علاقة مباشرة ووطيدة؛ فالمجلس المنتخب ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس يشكلان سلطة الحكم الذاتي الانتقالي الفلسطيني، ولهذا المجلس سلطتا التشريع والتنفيذ[1]. إن شكل المجلس الذي تحدثت عنه اتفاقيتا أوسلو وطابا يعكس نوعاً من الغموض في مسألة فصل السلطات التي عكست نوعاً من عدم الوضوح في نوع نظام الحكم.

فالمجلس المنتخب يملك صلاحية التشريع[*] فيما يقع ضمن ولايته فقط، وإلا اعتبر التشريع باطلاً، فيجب عليه أن يراعي التدرج القانوني في تشريعاته[**]. وللمجلس المنتخب تعيين أعضاء اللجنة التنفيذية/ سلطتهِ التنفيذية بعد تنسيبهم من قبل رئيس السلطتهِ التنفيذية[2]. كما يجوز له تشكيل لجان صغيرة تسهل إجراءات عمله والمشاركة في أعمال سلطته التنفيذية[3]. وله كذلك، رسم السياسات العامة، والإشراف على تنفيذها، والمصادقة على أية لوائح وأنظمة ضمن صلاحياته، وله صلاحية التوظيف، ورفع القضايا أو أن يقاضي، وإبرام العقود، وحفظ وإدارة سجلات السكان وقيدهم، ولإصدار الشهادات والرخص والوثائق[4]. وكما على المجلس أن يلتزم بالاتفاقيات المرحلية عند التشريع، فعليه أن يلتزم بالاتفاقيات المرحلية عند وضع السياسات العامة، والقرارات والمشاريع التنفيذية[5]. ويحق للمجلس فرض القانون والنظام العام، وله فرض قراراته وسياساته، وتشكيل قوة الشرطة الفلسطينية. وتقع ضمن مسؤولية المجلس المكاتب والهيئات والدوائر المنقولة إليه. وله عند الحاجة، أن يؤسس وزارات وهيئات فرعية لتنفيذ سياساته[6].

---

[1] المادة (2/7) من إعلان المبادئ. انظر الملحق الأول.

[*] ينوه وليد سالم إلى ضرورة نعت القوانين بالمؤقتة لأنها: أولاً: تعبر عن حالة راهنه (مؤقتة)، وثانياً: حفظاً واعترافاً بحقوق الشتات الفلسطيني. **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 199.

[**] تم الحديث في المطلب الأول من هذا الفصل عن حق التشريع للمجلس من زاوية قانونية تحليلية. انظر ص68-72.

[2] المادة (5/ب) من الفصل الأول – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

[3] المادة (1/6) من الفصل الأول – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

[4] المادة (2/9) من الفصل الأول – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

[5] المادة (3/9) من الفصل الأول – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

[6] المادة (8/3) من الفصل الأول – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

تقوم بهذه المهام التنفيذية للمجلس، بموجب اتفاقية طابا، اللجنة التنفيذية للمجلس التي هي سلطته التنفيذية. ويحق لرئيس السلطة التنفيذية –الذي هو عضو فيها– تعيين 20% من أعضائها من خارج المجلس دون موافقته، على ألا يكونوا أعضاء فيه، ولا يحق لهـم التـصويت علـى قرارات المجلس[1]. أما اجتماعات السلطة التنفيذية فهي مغلقة أمام الجمهور، بعكس اجتماعـات المجلس ولجانه، إلا إذا قرر خلاف ذلك، ولكن دون المشاركة في نقاشاتهم. إلا أن هـذا الأمـر ليس على إطلاقه؛ فبإمكان المجلس واللجان والسلطة التنفيذية إشـراك خبـراء ومتخصـصين للاستفادة من خبراتهم[2]. ورغم أن اللجنة/ السلطة التنفيذية للمجلس تنوب عنـه فـي أعمالـه التنفيذية، إلا أن لها صلاحياتٍ تشريعية: فلها صلاحية مبادأة التـشريعات، وتقـديم مقترحـات للمجلس، وصلاحية إصدار التشريعات التي يتبناها المجلس، وصلاحية إصدار اللوائح والأنظمة (تشريعات قانونية) شرط أن تكون ضمن المجال المنصوص عليه فـي أي تـشريعات تبناهـا المجلس[3]، أي عليه مراعاة التدرج القانوني. وباستثناء ما تحدثت عنه الاتفاقيات فيمـا يتعلـق ببنية المجلس المنتخب فإن المسائل الأخرى التي لم تعالج، بموجب اتفاقيتي أوسلو وطابا، تركت لتنظم بالقوانين (الأولية والثانوية) والقانون الأساسي للحكم الذاتي. وسـتناقش الباحثـة مـسألة القوانين في الفصل القادم، أما في هذا المطلب فستناقش الاتفاقيات المرحلية.

نلاحظ من هذا الطرح النظري أن هناك نوعاً مـن الغمـوض يـشوب نظـام الحكـم الفلسطيني الذي رسمته الاتفاقيات، "الأمر الذي كان يعني حرص الجانب الإسرائيلي على عـدم إيجاد مدخل قانوني يرتكز إليه الفلسطينيون لإقامة فصل للسلطات في السلطة الفلسطينية المزمع إقامتها"[4]. فبموجب اتفاقيتي أوسلو وطابا لا يوجد سلطات ثلاث؛ وإنما توجد وظـائف ثـلاث: تشريعية، وتنفيذية، ونظام قضائي تابع للحكم الذاتي يتولى مسألة التقاضي في المناطق الواقعـة تحت ولاية الحكم الذاتي، وتشمل ولايته الفلسطينيين، والإسرائيليين في القضايا المدنية إذا وافقوا فقط، بمعنى أن المستوطنين أو المواطنين الإسرائيليين فوق ولاية القضاء الفلـسطيني[5]، لـذلك

---

[1] المادة (5) من الفصل الأول – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

[2] المادة (7) من الفصل الأول – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

[3] المادة (3/18) من الفصل الثالث – اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

[4] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحويل الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص36.

[5] الملحق الرابع لاتفاقية طابا.

الجهاز القضائي الفلسطيني ليس بسلطة قضائية؛ لأنه منقوص الولاية. ونقصان الولاية القضائية للمحاكم الفلسطينية عبارة عن امتداد لنقصان الولاية التشريعية للمجلس المنتخب، وامتداد لولايته المحدودة على الأرض؛ ذلك أن "الولاية القضائية امتداد طبيعي للولاية التشريعية في أي كيـان سياسي، فلا ولاية في غياب تشريعات وقوانين يسنها البرلمان..فإذا كانت الولاية التشريعية هي سلطة إعداد وتشريع القوانين..فإن الولاية القضائية هي تطبيـق هـذه القـوانين مـن خـلال المحاكم.."[1]. والأهم هو عدم شمول ولاية القضاء (للعملاء) أو الذين أسـمتهم اتفاقيـة طابـا الأشخاص "الذين أقاموا صلات مع إسرائيل"، ولا تشمل كذلك كـل الأعمـال التـي قـام بهـا الفلسطينيون الذين كانو في الخارج قبل توقيع اتفاقية أوسلو وسمحت لهم إسـرائيل بـالعودة[2]. وهذا أكبر مؤثر في مبدأ سيادة القانون، أحد ركائز الإطار القانوني ومبادئ الديمقراطية؛ إذ كيف سيتم فرض حكم القانون وتطبيقه والقانون يخرج من نطاقه المحاسبة على تهمة الخيانة العظمى؟ ليس هذا فقط، بل العمل على حماية هؤلاء، بالمقابل تملك إسرائيل محاكمة أي فلسطيني يهـدد أمنها. وعليه لا يوجد سلطة قضائية بموجب الاتفاقيات، ذلك أن وجود سلطة قضائية يعني وجود السيادة القانونية على الأرض وهذا ما لا يملكه المجلس المنتخب ونظامه القضائي.

لا يمكن اعتبار المجلس سلطة تشريعية[*]؛ فالمجلس صاحب ولاية تـشريعية منقوصـة نتيجة لغياب السيادة القانونية والسياسية[**]. ويجب ألا يغيب عن البال أن المجلس المنتخـب لا يملك إقامة علاقات دولية، ولا يوجد نص صريح في اتفاقية طابا يمنحه مراقبة الاتفاقيات الدولية التي تبرمها منظمة التحرير لصالح الحكم الذاتي. والاستنتاج ليس أمراً صعباً؛ فالمجلس إذا حرم إقامة العلاقات الدولية، فمن باب أولى أن لا يملك مراقبة الاتفاقيات التي تبرمها منظمة التحرير.

---

(1) جميل سلامة، **الولاية القضائية الفلسطينية في ضوء اتفاقية غزة– أريحا**، مجلة السياسة الفلسطينية، الـسنة 3، العـدد 10، ربيع 1996، ص105-106.

(2) المادة (2/16 و3) من الفصل الثاني– اتفاقية طابا. انظر الملحق الثاني.

(*) يقول تيسير خالد في مقالةٍ له: "نحن لسنا أمام مجلس تشريعي بالمعنى الدستوري المتعارف عليه، بل أمام مجلس أثارت تسميته الكثير من سوء الفهم ومن الالتباسات". انظر **النجاح والفشل في تجربة العلاقة بين المجلس التشريعي والـسلطة التنفيذية، في ملف: علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية**، مجلة السياسة الفلسطينية، الـسنة 5، العـدد 17، شـتاء 1998، ص72.

(**) راجع المطلب الأول من هذا الفصل.

ومراقبة المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية عمل أساسي للبرلمانات/ السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية المستقلة ذات السيادة.

ولجنة المجلس التنفيذية ليست بسلطة تنفيذية؛ فالسلطة التنفيذية الموجودة في الدول المستقلة ذات السيادة هي من تضع السياسات العامة، والبرنامج الحكومي، وتعرضه على البرلمان للقبول والرفض والنقاش. أما اللجنة التنفيذية لمجلس الحكم الذاتي ما عليها إلا التنفيذ لأنه صاحب الولاية العامة. بصيغة أُخرى السلطة التنفيذية للمجلس المنتخب ليست مثل الحكومات الموجودة في الدول المستقلة. ومن جهة أخرى, شكل العلاقة القائمة بين المجلس المنتخب وسلطته التنفيذية لا تعمل على تأسيس قاعدة لأحد أنواع الحكم الديمقراطي رغم تواجد سمات من كلا النظامين. فإنتخاب رئيس اللجنة/ السلطة التنفيذية من قبل المجتمع الفلسطيني مباشرة، وممارسته مهامه دون رئيسٍ للوزراء لا تكفي للتدليل على نظام رئاسي؛ ذلك أن موافقة المجلس على أعضاء اللجنة التنفيذية شرط في الاتفاقيات، في حين لا يقوم النظام الرئاسي على هذا الأساس بل النظام البرلماني. وبذلك يصبح أعضاء السلطة التنفيذية للمجلس مسئولين أمام المجلس عدا الذين يعينهم رئيس السلطة التنفيذية للمجلس، الذين هم مسؤولين أمامه كما النظام الرئاسي. ناهيك أن الرئيس المنتخب عضو في المجلس وهذا غير قائم في النظام الرئاسي. ولم توضح الاتفاقيات على من يقع عاتق مساءلة رئيس السلطة التنفيذية للمجلس، تاركةً ذلك للقانون الأساسي، فهل هو مسؤولٌ أمام المجلس بحكم كونهِ رئيس السلطة التنفيذية؟ أم أمام المجتمع الفلسطيني بحكم كونه منتخبا؟ هناك من يرى أنه غير مسئول أمام المجلس كما النظام الرئاسي[1]. بالمقابل، ترى الباحثة أن من حق المجلس مساءلة أعضائه كونهم أعضاء فيه كما النظام البرلماني.

إن هذا الوضع الغامض للرئيس نابع من كون المجلس المنتخب مجلساً للحكم الذاتي فحسب، فالاتفاقيات المرحلية نجحت في خلق تشابكاً وتداخلاً بين النظام التنفيذي والنظام التشريعي للمجلس بل هي سعت لتجعل من المجلس صاحب الوظيفتين معاً لا صاحب سلطتين.

---

[1] ناهض الريس، **العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة الفلسطينية، في ملف: علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية**، مرجع سبق ذكره، ص104.

وتدعم الباحثة وجهة نظرها بوجهة نظر علي الجرباوي الذي يرى أن إسرائيل فعلياً منعـت أي إمكانيةٍ لفصل السلطات، وضمنت عن طريق اتفاقية طابا أن تكفل بقـاء الـسلطة متـشابكة ولا فصل فيها[1]. والسبب في نظره، يرجع إلى أن إسرائيل تخشى أن يجد الفلـسطينيون مرتكـزاً لإقامة فصل سلطات يؤدي إلى تخطي السلطة المرسوم لها إسرائيلياً كسلطة حكم ذاتـي مقيـدة ومحدودة، ويصبح بإمكانها "وضع الأساس القانوني لإقامة الدولة الفلسطينية والحـصول علـى الاستقلال"[2]. فالمصلحة الإسرائيلية دور رئيس في تحجيم إمكانية إيجاد بنية ديمقراطية للحكـم الذاتي.

إلا أن هناك من يرى أن الصلاحيات الموسـعة للـرئيس كانـت بنـاء علـى رغبـة فلسطينية[3]. فرغم أن اتفاقيتا أوسلو وطابا جعلتا الاختصاص الأصيل للمجلـس المنتخـب، إلاّ أنهما منحتا الرئيس المنتخب صلاحيات كثيرة؛ فالرئيس، بموجب اتفاقية طابا، مـشرع ومنفـذٌ ومراقب عام على تشريعات المجلس[4]. والعلة تكمن في مركزية القرار غير الغريبة عن حيـاة منظمة التحرير الفلسطينية، فمحاولة الهيمنة على المجلس التشريعي هي امتداد لمسلسل هيمنـة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير على المجلس الوطني الفلسطيني وعلى المنظمة. علاوة على أن الذي ترأس السلطة التنفيذية لمجلس الحكم الذاتي هو ذاته الذي ترأس المنظمة على مدار أربعين عاماً، وكان من الطبيعي ألا يتقبل تقلـيص صـلاحياته[*]، فالشخـصية "الكاريزميـة" وتـأثير "البطريركية العربية"[5] ولدت نظاماً يقوم على محوريه الفرد في العملية السياسية[6]،و"معادات"[7]

---

[1] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص38-39.

[2] المصدر نفسه، ص36. ويقول أيضا: "فإن بنية السلطة الفلسطينية المرتكزة على تقييدات "إعلان المبادئ" لم تكن لتتيح المجال لتطور العملية الديمقراطية الفلسطينية بشكل كامل بدون قيود".

[3] وليد سالم، **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص72.

[4] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص38.

[*] وتؤيد الباحثة وجهة نظرها بالكاتب أريان الفاصد الذي يقول: "إن التحول من زعيم ثوري يجوب العـالم إلـى حـاكم رئيسي وإداري ليس بالأمر السهل بالنسبة لعرفات". **شروط التحول الديمقراطي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص114.

[5] مصطلح استخدمه علي الجرباوي في أكثر من موضع في كتابه **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**.

[6] المصدر نفسه، ص28. والسبب في نظر الجرباوي يعود إلى إشباع الرغبة الذاتية الكبيرة للفئة الحاكمة والمستفيدة مـن هذا التفرد والاحتكار وإلى تعثر المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية بعوامل إسرائيلية. ص 48.

[7] المصدر نفسه، ص27.

المأسسة والاعتقاد "بأنها عملية غير ضرورية وغير مفيدة، لأن المؤسسات تكبل عمليـة إتخـاذ القرار الفردي وتعيق الزعيم عن تأدية مهامه المصيرية وتحقيق غايات وأهداف الوطن العليا"[1]. إلا أن الباحثة، وإن كانت تتوافق مع رأي المذكور أنفاً، ترى أن إسرائيل لو لم يكن لها مصلحة في "مراكمة"[2] الصلاحيات لما وافقت عليها، فهي لا تسعى ولن تسمح بكيان فلسطيني يقوم على الحكم الديمقراطي[3]. وبذلك التقت المصلحة الإسرائيلية بعدم إيجاد مبدأ فـصل الـسلطات مـع الرغبة الفلسطينية في "مراكمة" الصلاحيات، الأمر الذي انعكس على الواقع السياسي الفلسطيني بصورة سلبية. والتساؤل المهم هو: ما الذي أفرزه إلتقاء المصلحتين؟

جرت الانتخابات في 1996/1/20، وأفرزت (50) مقعداً للقوائم الرسمية لفتح أي مـا نسبته (56.8%) في حين حصل المستقلون وأعضاء من حركة فتح تنافسوا ضد القوائم الرسمية على (35) مقعداً أي (39.7%)[4]. وأدت مقاطعة الفـصائل الفلـسطينية للانتخابـات، ونظـام الإنتخاب القائم على الأكثرية إلى غلبة اللون الواحد (الفتحاوي)؛ إذ أخذت مجتمعة (68) مقعـداً من مقاعد المجلس المنتخب[*]. وتم تغيير اسم المجلس المنتخب إلـى المجلـس التـشريعي[**]، وأطلق على السلطة التنفيذية للمجلس اسم الحكومة الفلسطينية/ الرئاسة. وكانت العلاقة بينهما في

---

[1] المصدر نفسه، ص27.

[2] المصدر نفسه، ص39.

[3] يقول كاتب إسرائيلي اسمه يسرائيل شاحاك: "إن الحقيقة المؤكدة هو أن إسرائيل (والحركة الصهيونية) تعارض بقـوة إشاعة الديمقراطية في المجتمعات العربية وهي تخاف خوفا شديدا من هذه العملية...ويمكن القول أن إسرائيل تحاول منـع تشكل كيان فلسطيني ديمقراطي وستحاول إقامة نظام أوتوقراطي بدلا منه..لأن الديمقراطية سوف تقوي الفلسطينيين بينما تريدهم إسرائيل ضعفاء". انظر مقالة بعنوان **المغزى الحقيقي لاتفاق أوسلو**، النشرة المركزية لحركة فتح، النصف الثاني من أيلول/ سبتمبر 1993، في خالد الحسن، **حول اتفاق "غزة- أريحا أولاً "**، مرجع سبق ذكره، ص476-477.

[4] أحمد مجدلاني، **المجلس التشريعي الفلسطيني: الواقع والطموح**، رام ا : منتـدى أبحـاث الـسياسات الاجتماعيـة والاقتصادية في فلسطين، تشرين أول 2002، ص20. وحصلت فتح على (31%) مـن الأصـوات، بينمـا المـستقلون وأعضاء فتح خارج القوائم فحصلو على (57.51%) من الأصوات.

[*] حول تأثير قانون الانتخابات الفلسطيني على التنمية السياسية، وعلى النظام السياسي الفلسطيني فإن الباحثة فرضت لـه مطلباً مستقلاً في الفصل التالي.

[**] وتم ذلك حسب رأي بلال الحسن بمفاوضات واتصالات بعضها سري وبعضها نصف علنـي بـين إسـحاق رابـين والرئيس الراحل ياسر عرفات، والذي تفهم فيها رابين الاعتبارات التي دعت عرفات إلى تغيير اسم المجلـس المنتخـب، فوافق رابين على التغيير. بلال الحسن، **لماذا يتأخر تشكيل الوزارة الفلسطينية**، عن الموقع الإلكتروني لجريدة الـصباح: http://www.alsbah.net/alsbah-nuke/modules.php?name=News&File=article&sid.3002

بدايتها قائمة على التوتر، وفي أحسن أحوالها "فاترة" وهذا ما اتضح في اســتقالة حيــدر عبــد الشافي، وتقرير المتحدث باسم المجلس- رئيس المجلس – أحمد قريع وقتئذ[1]. فسبب الاســتقالة تجسد في المحاولة للهيمنة على المجلس، وعدم تنفيذ قــرارات المجلــس، ومحاولــة تهميــشه بالوسائل كافة. لكن العلاقة تغيرت وتميزت بالهدوء والتعاون بعد انتهاء الفترة الانتقالية في أيار 1999[2]. ويعود التوتر بين المجلس والسلطة التنفيذية لعدة عوامل نقــسمها لقــسمين: عوامــل تتعلق بمؤسسة الرئاسة، وأخرى تتعلق بالمجلس المنتخب.

تتكون مؤسسة الرئاسة من حركة فتح وكادرها ومن هم موالون لها[*]، واحتوت "النظام الكاريزماتي" القائم ضمن إطارها، فالبنية الرسمية لهذا النظام تتلاشى أمام البنية غير الرســمية؛ ذلك أن الأشخاص لا المؤسسات هم محور النظام، لذلك تصبح العلاقات الشخصية لا العلاقــات المؤسساتية هي الأساس في تحديد عمل النظام السياسي[3]. ومثل هذا النظام لا يمكن أن يطــور علاقة تقوم على الشفافية والمساءلة والمحاسبة، وإن وجدت فأساسها يكون ولاء للشخص الأكثر قوة ونفوذاً وليس اتباعا لإجراءات ونظم وقوانين "موصوفة" وتنفيذاً للسياسات المرسومة[4]، بــل تخضع للمزاجية وللأمزجة اللتين ليس لهما أساس واضح أو ثابــت، بــل تتغيــران باســتمرار ولأسباب لا يمكن ضبطها أو معرفة كنهها[5]. لكن الذي أضفى قوة لصالح السلطة التنفيذية، في نظر علي الجرباوي، هو أن وجودها سبق وجود المجلس المنتخب؛ فالسلطة الفلسطينية (مجلس السلطة) التي تشكلت في اتفاق القاهرة أيار 1994 وكان من المفروض أن يحل محلها مجلــس الحكم الذاتي، أخذت منذ البداية ولقرابة العامين الطابع التشريعي والتنفيذي[6]. فالسلطة التنفيذيــة

---

[1] عزيز كايد، **تقرير حول إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية**، سلــسلة التقارير القانونية (20)، رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2000، ص22-24.

[2] المصدر نفسه، ص 22.

[*] سيتم الحديث عن هيمنة حزب السلطة على مؤسسات الحكم الذاتي عند الحديث عن التشريعات الفلسطينية خاصة قانون الانتخابات. وتكتفي الباحثة هنا بالإشارة إلى أن جميل هلال في **كتابه النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو** قــد رصــد أسماء عدد من الوزارات مع ذكره للمناصب العليا في الوزارات ومن الكادر الذي تقلدها. انظر ص190.

[3] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص28.

[4] المصدر نفسه، ص28.

[5] المصدر نفسه، ص28.

[6] المصدر نفسه، ص47.

في التجربة العربية عامة حظيت بالمكانة السياسية والإستئثار وتعززت فلسطينياً بالعامل الزمني وبالقائد الكارزمي الذي صب قوة إضافية لصالحها وجعل منها صاحبة الثقل الأعظم[1]. نقطـة أخيرة وهي أن السلطة التنفيذية تعتقد بأن "الممارسة الديمقراطية المنبثقة عن المجلس..تعبير عن مبارزات شخصية وتصفية حسابات قديمة وتثبيت مواقف إعلامية"[2].

أما العوامل المتعلقة بالمجلس المنتخب، فنبدأ فيها من الاتفاقيات المرحلية التـي عملـت على الانتقاص من ولاية المجلس، وحصرته في إدارة شؤون الحياة اليومية فقط، والمعيقات التي كان يقوم بها الاحتلال من تعطيل لوصول أعضاء المجلس إليه، وصعوبة التواصل بين أعضاء قطاع غزة والضفة الغربية، وإهمال المجلس لمهامه، وضعف إرادته أمـام مؤسـسة الرئاسـة لوجود اللون الواحد داخل المجلس[*]. وعانى المجلس ذاتيا مـن الترهـل الإداري، والتـضخم الوظيفي، إذ كان يضم (420) موظفاً في ظل غياب معايير الكفـاءة وشـروطها فـي أغلـب الأحيان[3]. كما أن ضعف لجانه، لعدم تنظيم أعمالها، وافتقارها للمهنية والتخصيص، أدى إلـى عدم التعاطي بجدية مع تقاريرها من قبله نفسه[**]، علاوة على انشغال الأعضاء فـي قـضايا تنفيذية وتوسطهم في قضايا هي من اختصاص القضاء[4]، ناهيك عن ضعف التجربة البرلمانيـة لدى بعضهم أمام التجربة التاريخية لقائد المنظمة كما يقول وليد سالم. وهناك مسألة الازدواجية:

---

[1] المصدر نفسه، ص47.

[2] راوية الشوا، **المجلس التشريعي الأول للشعب الفلسطيني**، في ملف: علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، مرجع سبق ذكره، ص84.

[*] مع أن البداية بين فتح الداخل والخارج كانت متوترة بسبب إعطاء الاهتمام والأولوية للعائدين، إلا أن جناحا فتح توحدا بعد الأحداث التي وقعت بين حماس وأجهزة الأمن في غزة بتاريخ 1994/11/18 وأصبحت فتح الدرع الحامي للـسلطة. في هذا الشأن وليد سالم، **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص69. ويضيف: إن أي حـديث عن التناقض بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مبالغ فيه لأن التناقض أصلا قائم في البيت الفتحاوي.

[3] أحمد مجدلاني، **المجلس التشريعي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 37.

[**] عانت لجان التحقيق التي شكلها المجلس من النقص في الخبراء القانونيين سواء من داخله أو من خارجه، وافتقارها إلى مبادئ عامة تحكم أسس وآليات عملها، وعانت من عدم تعاون السلطة التنفيذية معها، وكثيـر مـن تقاريرهـا لا يعـرف مصيرها وما إذا كان التحقيق قد استمر أو انتهى في الموضوع الذي اسند إليها. في هذا الشأن انظر محمود شاهين، **تقرير حول لجان التحقيق الفلسطينية**، سلسلة التقارير القانونية(1)، رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المـواطن، أيـار 1998. ناهيك عن لجان التحقيق التي كان ينشئها رئيس السلطة لمنع التحقيق في قضايا معينة والتغطية عليها.

[4] وليد سالم، **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص72.

فبعض أعضاء المجلس يتقلدون مناصب تنفيذية عليا تتبع مباشرة لرئيس السلطة نفسه أو مكتب الرئاسة[1]، وعدد من الأعضاء هم مستشارون للرئيس[2]، وآخرون من أعضاء الوفد المفـاوض وعلى رأسهم رئيس المجلس وقتئذ (أبو علاء)[*]، وبعضهم أعضاء فـي المجلـس المركـزي واللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير[3]، علاوة على أنهم حسب قـانون الانتخابـات أعـضاء فـي المجلس الوطني. بالإضافة إلى العلاقة الغامضة بين الـسلطة الفلـسطينية ومنظمـة التحريـر والمجلس المنتخب والمجلس الوطني[4]، التي عملت على إيجاد عرقلة كبيـرة أمـام المجلـس المنتخب في تفعيل عملية المساءلة والمحاسبة والرقابة التي لا تقوم إلا في ظل تمايز الـسلطات، مما أدى إلى ضعفه أمام مؤسسة الرئاسة وهيمنتها عليه. إضافة إلى ذلك فإن المجلـس أعطـى الأولوية لقضايا المفاوضات، والعلاقات الخارجية، والقضايا السياسية والأمنية الداخلية، مما أدى إلى ضعف صناعته للسياسات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية. ولو عدنا للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، وألقينا عليها نظرة سريعة، لوجد أن المجلس استخدم أدوات الرقابة شكليا، إلا أنه لم يخرج بنتيجة. حتى أن المجلس لم يستطع إلزام السلطة التنفيذية بعرض الاتفاقات التي يوقعها الجانب الفلسطيني مع إسرائيل[5].

---

[1] عزيز كايد، **تقرير حول إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية**، مرجع سبق ذكره، ص21-22.

[2] المصدر نفسه، ص 21.

[*] الذي حاول أن يقف في منتصف الطريق بين السلطة التنفيذية والتشريعية، ولعب دور تخفيف الاحتقان، حرصـاً منـه على مبدأ الوحدة الوطنية. أحمد مجدلاني، **المجلس التشريعي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، 35.

[3] عزيز كايد، **تقرير حول إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية**، مرجع سبق ذكره، ص 21.

[4] فقد كان أعضاء من اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير يشاركون في اجتماعات المجلس دون التصويت علـى قراراتـه، ويشاركون في اجتماعات "القيادة الفلسطينية الجديدة" التي تضم 45 شخصاً بدلاً من 20-24 وزيراً، يضاف إليهم أعـضاء السلطة التنفيذية لمجلس الحكم الذاتي، وبعض مستشاري الرئيس، وقادة الأجهزة الأمنية، والوفد المفاوض، ورئيس المجلس الوطني. انظر كلاً من: وليد سالم، **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكـره، ص93-94. وتقريـر ميشيل روكارد، **تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية**، تقرير فريق العمل المستقل برعاية مجلـس العلاقـات الخارجيـة، 1999، ص59-66.

[5] وكان ذلك عندما طلب المجلس من السلطة عرض بروتوكول الخليل، وبالطبع رفضت السلطة طلبه لأنها احتجـت أن هذا من صلاحيات المنظمة، وليس من صلاحيات المجلس كونها هي من وقعت الاتفاق. عزيز كايد، **الرقابـة البرلمانيـة على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية**، سلسلة التقارير القانونية (29)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقـوق المواطن، آذار 2002، ص41.

وإذا كان المجلس قد فشل في مهمته الرقابية، ومنع من المصادقة على الاتفاقيات، فـإن عملية التشريع وإصدار القوانين لاقت، هي أيضاً، صعوبات كبيرة. فالمجلس لم يراجع الكثيـر من القوانين التي أقرها مجلس السلطة الفلسطينية قبله مثل قانون المطبوعـات والنـشر، فهـذا القانون لم يعاد النظر فيه منذ أن وضع عام 1995. إن الوظيفة التشريعية للمجلس المنتخب لـم تنجح "في إرساء علاقة متكافئة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإيجاد السبل لانطلاق عملية التحول الديمقراطي"[1]. وذلك راجع إلى[2]: أولا: ينطلق المجلس في صناعته للقوانين علـى أن القانون ينظم كل شيء، وليس أن القانون يصنع ليفسر عموميات الدستور، والسبب هـو غيـاب القانون الأساسي الذي يفرض العموميات التي يفسرها القـانون، الأمـر الـذي أدى "بـصناعة القوانين" للتخبط بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وجعلها وفقاً لبـرامج وأهـواءٍ خاصـة دون وجود سياق يضبط الآلية ويحدد الأولوية[3]. فالديمقراطية الليبرالية تعتبر تقييد المواطنين استثناء من الأصل؛ لذلك لا تسعى للتضييق على المواطنين عن طريق التقنين[*]. ثانياً: محدودية الخبرة القانونية لأعضاء المجلس وانحصارها في الخبرات الأردنية والمصرية. ثالثـاً: عـدم تعـاون السلطة التنفيذية مع المجلس، وتكديس القوانين لديها بما فيها القانون الأساسـي، ناهيـك عـن المراسيم (القرارات الرئاسية) التي اعتمدت عليها السلطة التنفيذيـة بكثـرة لتتجنـب المجلـس المنتخب ومشاريع قوانينه[**]. ولذلك لا يمكن التعويل على عملية التشريع (ركيزة تبلور النظـام الديمقراطي) لإيجاد النقلة المطلوبة لتحفيز عملية التحول الديمقراطي[4] في مناطق الحكم الذاتي.

---

[1] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص60.

[2] أي أن منطلقه في صناعة القوانين يرتكز على "التحديد وليس على الرخصة". المصدر نفسه، ص60.

[3] وجراء ذلك –في نظر الجرباوي- أصبحت هذه العملية مقلوبة تماماً يتم فيها الانهماك بصناعة القوانين بـدون وجـودٍ للإطار المطلوب لتنظيم اتساقها بعضها البعض. لذلك كانت مشاريع القوانين التي تقدم إلى المجلس التشريعي من إطـراف عدة مختلفة في الرؤى والغايات، الأمر الذي أدى بعملية التشريع بان تنساب في كل حالة "مشروع قانون" بناء على سياق ومقتضيات خاصة بالجهة المقدمة. انظر المصدر نفسه، ص101-102.

[*] لذلك لم تعد عملية التشريع لدينا تحقق الغاية المرجوة بل تفتقد وحدة المنطلق الفلسفي وتحديد الهدف المنشود. المصدر نفسه، ص102.

[**] اعتمدت السلطة الفلسطينية على المراسيم (القرارات الرئاسية) بشكل كبير خاصة قبل تشكيل المجلس المنتخـب إلا أن وضعها لم يتغير بعد تشكل المجلس بل ظل على حاله.

[4] المصدر نفسه، ص102.

وتكمن المشكلة في عدم وجود ما يلزم رئيس السلطة بالمصادقة على القوانين المقرة من المجلس والمرفوعة إليه[1]. إلا أن هناك منفذاً آخر يحل تلك المشكلة، وهو النظام الداخلي للمجلس (التشريعي) المنتخب. فالنظام الداخلي يعتبر القانون المحال إلى رئيس السلطة مصدراً إذا لم يقم هو بإصداره خلال شهر من إحالته إليه[2]. وهذا في نظر الباحثة مجدٍ أكثر، لأن العبرة بتصدير القانون لا تصديقه؛ فقد يصادق الرئيس القانون ولا يصدره، فما الفائدة من التصديق إذاً؟ لكن المعضلة تكمن في المجلس المنتخب الذي لم يُفعل هذه المادة، ولم يتخذ الإجراء القانوني المناسب.

وخلاصة الموضوع، أن الاتفاقيات المرحلية لم تأتِ بأسس نظام حكم لدولة، وإنما أتت بمجلس للحكم الذاتي يقوم بوظيفتي التشريع والتنفيذ[*]. ولأن المجلس المنتخب وضع ليتناسب مع الحكم الذاتي، فإن الغموض والضبابية كانا عنوانين رئيسين يقفان عائقا أمام محاولات وصفه بأي من أنواع نظم الحكم الديمقراطي المعروفة، إضافة إلى انعدام مسمى السلطات الثلاث وغياب مبدأ التمايز والتخصص في الوظائف. وهذا بالضبط ما قاله مهندس اتفاق أوسلو والرئيس الحالي للحكم الذاتي (محمود عباس): "لن نزعم أننا وقعنا على اتفاق مبادئ يقيم دولة فلسطينية مستقلة ولا يوجد بند من البنود يوضح هذه المقولة، وعلينا أن نعترف بأننا اتفقنا على حكم ذاتي..ومقوماته وأولوياته تختلف تماما عن أولويات النظام المستقل"[3]. وعملية المناداة بقانون أساسي ينص على فصل السلطات، كما نسمع دائماً، لن يغير من الوضع شيئاً؛ لأن الاتفاقيات لم تنص على سلطات ثلاث بمعنى سلطات- كما في الدول- وعليه لن يخلق القانون الأساسي سلطات من العدم. نعم، القانون الأساسي مهم لتنظيم العلاقة وتوضيح الغموض والنقص في الاتفاقيات فيما يتعلق بعلاقة المجلس بلجنته التنفيذية، ونظامه القضائي، ولكن ضمن

---

[1] المصدر نفسه، ص61.

[2] المادة (71/ 1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

[*] ويدعم الباحثة في وجهة نظرها وموقفها هذا أحمد مجدلاني في كتابه **المجلس التشريعي الفلسطيني** حيث يقول: "إذن، فليس هناك فصل للصلاحيات التشريعية، والتنفيذية..فالمجلس يشرع وينفذ..وهو بالأساس هيئة تنفيذية تأتي في سياق تطبيقات إعلان المبادئ والاتفاق الانتقالي". ص54-55.

[3] محمود عباس (أبو مازن)، **طريق أوسلو: موقع الاتفاق يروي الأسرار الحقيقية للمفاوضات**، بيروت: شركة المطبوعات، ط 1، 1994، ص325.

سقف الاتفاقيات(*). كان الأجدر بواضعي القانون الأساسي منذ البداية مراعاة المرحلة الانتقاليـة بظروفها وشروطها القانونية، وعدم الخروج عن سقفها(**) حتى لا يحدث الخلط والغموض الذي انتاب القانون الأساسي –والتشريعات الفلسطينية- نتيجةً لمحاولـة التوفيـق بـين الاتفاقيـات، والشخصية الكاريزمية للرئيس، والإيهام السياسي بوجود أسس الدولة.

4.2. الجنسية الفلسطينية والتكامل السياسي العصي

لعل هناك من يتساءل: لماذا الحديث عن الجنسية وليس الهويـة طالمـا أن الموضـوع المراد تناوله قضية التكامل السياسي للشعب الفلسطيني؟ سؤال في مكانه، لكـن مـسألة هويـة الشعب الفلسطيني دائمة التناول، خاصة عندما يتم الحديث عـن اللاجئـين والـرؤى المختلفـة المطروحة لإيجاد حل لهم، أو عندما يتم الحديث عن المخططات الصهيونية لإذابة الهويـة، أو عند الحديث عن العوامل التي تشكل تأثيراً في الهوية الوطنية الفلسطينية على مدار التاريخ. إلا أن موضوع الجنسية لم يأخذ ذات الأهمية أو الحيز التي أخذته العوامل الأخرى، مـع العلـم أن الجنسية تؤدي دوراً مهماً في حفظ الهوية خاصةً إذا كانـت هـذه الهويـة، الهويـة الوطنيـة الفلسطينية. إن الحديث عن الجنسية يتزامن مع الحديث عن دولـة مـستقلة، وعـن مـصطلح المواطنة، لأن الجنسية عبارة عن رابطة قانونية بين المواطن ودولته، وتنـتج آثـاراً سياسـية وقانونية. وكلاهما (الدولة المستقلة والمواطنة) أدت الاتفاقيات المرحلية دورها في تغييبهِ كجزء من مخططٍ ضد هوية هذا الشعب. فسلطة الحكم الذاتي إذا ما تمكنت من منح الجنـسية لجميـع فلسطينيي الشتات وفلسطينيي الداخل، أعادة ربطهم بأرضهم التي هجروا منهـا والعمـل علـى فرض حقوق المواطنة تجاه دولةٍ لهم، والنتيجة حفظ الهوية الفلـسطينية، وهـذا مـا لا تريـده إسرائيل. فهي لا تعترف بدولة فلسطينية، ولا بمواطنين فلسطينيين، ولا بشعب له هوية أصـلاً،

(*) الأدبيات التي رجعت إليها الباحثة تتحدث عن ضرورة وجود القانون الأساسي للفصل بين الـسلطات، وتناسـت هـذه الأدبيات أن القانون الأساسي لن يوجد سلطات ثلاث ليس لها مرتكزات في الاتفاقيات المرحلية التي هي المصدر التشريعي للقانون الفلسطيني. ويدعم الباحثة وليد سالم حيث يقول: "إن شعارات مثل "سيادة القانون" و"دولـة المؤسـسات" و"فـصل السلطات" إذا رددت بشكل مبالغ فيه ولم توضع ضمن إطار واقعنا الانتقالي الراهن، قد تخلق حالة "وهم الاستقلال" وتلهي عن النضال الوطني". **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 200.

(**) السبب في عدم إصدار القانون الأساسي عند الجرباوي هو "تقييدات الإتفاق المرحلي". في **البنية القانونيـة والتحـول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص101. ورفض الجانب الإسرائيلي، عند ناصـر الـريس؛ لأن مـضمون القانون مخالف للاتفاقيات. في **الفضاء في فلسطين ومعوقات تطوره**، رام ا : مؤسسة الحق، تموز 2000، ص41.

بل تنظر إلى المجتمع الفلسطيني الذي تحكمه سلطة الحكم الذاتي على أنه الشعب الفلسطيني[1]، بمعنى أن جميع الفلسطينيين في الشتات ليسو من الشعب الفلسطيني. وتنظر لهم بنظرة سكان مقيمين فقط[*]. إن أخطر ما في موضوع الاتفاقيات الموقعة بين الجانبين، وصفها المجتمع الفلسطيني بالشعب، وإصباغها الفلسطينيين بوصف سكان أو مقيمين في المناطق[**]، وهذه الإقامة التي تحدثت عنها إسرائيل لا تعني أكثر من إذن بالعمل والسكن، على اعتبار أنه امتياز يحق لها أن تسحبه وقتما تشاء[2]، وربطته بشرط الحصول على الهوية- برتقالية سابقاً وخضراء حالياً- التي لا تعني أكثر من ورقة تثبت أن حاملها مسجل كمقيم في دائرة تسجيل السكان وليس لها أية دلالةٍ أخرى[3]. والغاية الإسرائيلية -الاستراتيجية الصهيونية- من وراء ذلك هي تضييق الخناق على مواطني الضفة والقطاع من أجل حملهم على تركها ومغادرتها لأجل قلب الميزان الديمغرافي لصالح السكان اليهود[***].

---

[1] على سبيل المثال لا الحصر نصت المادة (1) من إعلان المبادئ "إن هدف المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية..إقامة سلطة حكومة ذاتية فلسطينية..للشعب الفلسطيني.."

[*] والمقيم هو صاحب الإقامة المؤقتة مهما طال أمدها، وتطلق على الأجانب في الدولة المضيفة لهم على اعتبار أنهم ليسو من مواطنيها.

[**] لم تتحدث الاتفاقيات المرحلية عن مواطنين فلسطينيين (Citizens) وإنما عن مواطنين إسرائيليين (المادة 2) من الملحق الثاني فقرة (1/هـ) من اتفاقية طابا. وتحدثت عن سكان، أو مقيمين، أو يعيشون في المناطق، قاصدة الفلسطينيين. مع العلم أن الترجمة المقدمة من الجانب الفلسطيني للمصطلح (Residency) هي مواطن في محاولة لتغيير معنى المصطلحات التي لن تغير من الوضع شيئاً، تقصد الباحثة تغيير وضع الفلسطينيين في الضفة وغزة فهم مقيمون بموجب الاتفاقيات وبموجب الأوامر العسكرية الإسرائيلية. فقد عرف الأمر العسكري رقم (297) في الضفة الغربية والأمر (259) في غزة المقيم بأنه: "من يوجد في المنطقة بوجه مشروع ويقع محل سكناه الدائم في المنطقة". وجاء هذا الأمر بعد الإحصاء الذي قامت بهِ إسرائيل لفلسطيني الضفة والقطاع بهدف ضبط هويتهم وأعدادهم، ولذلك تأتي كلمتا "بوجه مشروع" للدلالة على من شمله الإحصاء أو على من حصل على إذن خاص بالإقامة كلم الشمل. ولم يختلف وضع المقدسين عن ذلك رغم أن إسرائيل ضمت القدس لها بوجه غير شرعي. أنظر رزق شقير، **تشريعات وإجراءات المحتل الإسرائيلي بشأن الإقامة الفلسطينية في الأراضي المحتلة والأمور الأخرى ذات العلاقة**، رام ا : الحق، حزيران 1997، ص6.

[2] يقول رزق شقير "تنظر السلطات الإسرائيلية إلى فلسطيني الأرض المحتلة على أنهم مجرد مقيمين وأرقام في دائرة تسجيل السكان". المصدر نفسه، ص33.

[3] المصدر نفسه، ص7.

[***] وهناك إجراءات أخرى اتبعتها إسرائيل لعرقلة منح حق الإقامة في الأراضي المحتلة مثل: تحديد مدة الإقامة خارج الأراضي المحتلة بثلاث سنوات إذا كان السفرعن طريق الجسور أما السفر عن طريق المطار فبسنةٍ واحدة. وتشديد إجراءات تسجيل المواليد: فقبل عام 1983 كانت تشترط سلطات الاحتلال (10) أيام ليسجل المواليد في الداخل و(30) يوماً لمن يولد في الخارج، لكن بعد صدور الأمر العسكري رقم (1044) في شباط 1983 أصبحت المدة لتسجيل مواليد الخارج بخمس سنوات، وفي أيلول 1987 صدر الأمر رقم (1208) والذي منع تسجيل مواليد الداخل إذا تجاوز عمرهم (16) سنة واشترط للتسجيل أن يكون الوالدين قاطنين، وربط الأمر المولود بأمه المقيمة كشرط للتسجيل إذا لم يتجاوز الخمس سنوات سواء ولد في الداخل أو

عود على بدء، فإذا كان الجانب الفلسطيني لا يملك إلا منح الإقامة الدائمة بعد الموافقة الإسرائيلية المسبقة[1]، وإذا لم يُعترف بالفلسطينيين كمواطنين -بموافقة فلسطينية- فما هو وضع الجنسية الفلسطينية إذاً؟ لا يوجد، حتى يومنا هذا، قانون ينظم الجنسية الفلسطينية[*] بسبب الوضع السياسي والقانوني المبهم الذي تعيه القيادة الفلسطينية جيداً لمناطق الحكم الذاتي. بل أبعد من ذلك، فإنه لا توجد أصلاً في ظل الوضع الذي أنتجته الاتفاقيات وصنعته إسرائيل جنسية فلسطينية؛ لأن من يملك حق إصدار الجنسية ومنحها هي الدولة صاحبة السيادة كتعبير عن سيادتها على الأرض، والحكم الذاتي الذي منح للفلسطينيين لا يملك السيادة، وإنما حكم ذاتي في ظل الدولة الإسرائيلية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، السلطة لا تملك المعابر، وبالتالي لا تملك القرار المتعلق بإقامة المواطنين أو منحهم الجنسية[**] وإنما تملك فقط، بموجب اتفاقية طابا، حق منح فلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزة الإقامة الدائمة بعد الموافقة الإسرائيلية المسبقة، عن طريق إصدار وثائق السفر التي لا تملك حق منحها للاجئين وحملة

في الخارج. والعكس في القدس حيث ربط تسجيل المواليد لأبٍ مقيم. وفي (17) كانون ثاني 1995 صدر الأمر رقم (1421) الذي رفع سقف تسجيل المواليد إلى (18) سنة إذا كان أحد والديه مقيماً مع إثبات الإقامة الدائمة دون وضع معايير للإثبات. ولم يسري هذا الأمر في الضفة الغربية ولا توجد معلومات ما إذا كان قد صدر في قطاع غزة وذلك ليس بالمهم لأن اتفاقية طابا نصت على تسجيل المواليد إذا كان أحد الوالدين مقيما ولم يتجاوز عمره (16) سنة. وعملت سلطات الاحتلال على تعقيد إجراءات لم الشمل وشروطه، وتعقيد إجراءات منح تصاريح الزيارة وتجديدها. للمزيد أنظر المصدر نفسه، ص9-24. والوضع الوحيد الذي تغير هو رفع القيد الذي كان السبب في سحب الهويات ومنع الإقامة من الفلسطينيين ومنع إقامتهم إذا ما بقوا خارج البلاد أكثر من 3 سنوات.

[1] المادة (11/28) من المحلق الثالث لاتفاقية طابا والتي تنص على "لعكس روح عملية السلام، فإن الجانب الفلسطيني يملك الحق، بموافقة مسبقة من إسرائيل، في منح الإقامة الدائمة في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى: أ.مستثمرين بهدف تشجيع الاستثمار. ب.زوجات وأطفال الفلسطينيين المقيمين- حسب نص المادة التي بالغة الإنجليزية. جـ - أشخاص آخرين لأسباب إنسانية لحفز وتعزيز التئام شمل العائلة."

[*] مع العلم أن هناك مشروع قانونٍ معد من قبل وزارة الداخلية الفلسطينية منذ سنة 1995.

[**] يرى رامي غنام في مقال له عن الجنسية الفلسطينية والباحث معتز قفيشه أن عناصر الدولة الفلسطينية من أرض وشعب وسلطات فعلية مكتملة وينقصها الإعتراف الدولي وبالتالي يحق لها وضع تشريع ينظم الجنسية الفلسطينية وهذا الأمر يعزز وجود الجنسية على أرض الواقع. تستهجن الباحثة كل الاستهجان على من يصر أن عناصر الدولة ذات السيادة قائمة ومتوافرة ويبحثون لها عن دلائل قانونية وسياسية. إن الإصرار على إعطاء الحكم الذاتي وصف الدولة لفيه عملياً إضاعة للحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني والقيام بتضليله، فحتى مهندس الاتفاق كما سبق وذكرنا لم يدعي ذلك. رامي غنام، **الجنسية الفلسطينية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية**، عن الموقع الإلكتروني:
http://al-bayader.com/index.asp?cat=21&issue=860
ومعتز قفيشة، **تقرير حول الجنسية الفلسطينية (1917-2000) الواقع، الوضع القانوني، ومعايير حقوق الإنسان**، سلسلة التقارير القانونية (15)، رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، نيسان 2000، ص70.

جنسيات الدول المختلفة في الشتات غير المقيمين في مناطق الحكم الـذاتي أو المـسموح لهـم بالإقامة، هذه الوثائق ليست سوى وثائق تنقل كتلك التي منحتها سوريا والأردن ولبنان ومـصر للاجئين الفلسطينيين حتى تستطيع أن تنظم عملية تنقلهم وخروجهم ودخولهم ووجودهم وكآليـة لإثبات شخصياتهم القانونية. وبالتالي، تلك الوثائق ليست (Passport) أو بمكانة جـواز الـسفر الذي يصدر عن الدول ذات السيادة. بالمقابل منح الجواز/ الوثيقة لا يعني اعتـراف إسـرائيل بالمواطنة والجنسية الفلسطينية، ومن يرى أن إصدار وثائق سفر فلسطينية يشكل خطـوة نحـو الإقرار الإسرائيلي بالمواطنة الفلسطينية[1]، يكون قد جافى الحقيقة؛ ذلك أن إسرائيل منذ احتلالها الضفة والقطاع في عام 1967 شرعت في استخدام مصطلحي المقيمين والسكان الفلـسطينيين، وليس المواطنين، لأنها تسعى إلى قطع الروابط بين الأرض والشعب الفلسطيني، فيكف ستناقض نفسها وتلغي أهدافها من خلال الاتفاقيات؟ إضافة إلى أن وثيقة السفر الفلـسطينية ليـست ذلـك الجواز الذي يصدر عن الدولة، لأنها، وكما ذكر آنفاً، لا تملك السيادة، فالسلطة لا تملك أكثر من حق منح الإقامة بعد الموافقة الإسرائيلية من خلالها لجنة (CAC) المشتركة.

انعكس هذا الوضع على قانوني الانتخابات لعامي 1996 و2005؛ إذ عرفـت المـادة (2/7) من الأول والمادة (2/9)من الثاني الفلسطيني بأنه: "أ) إذا كان مولوداً في فلسطين وفـق حدودها في عهد الانتداب البريطاني أو كان من حقه اكتساب الفلسطينية بموجب القوانين التـي كانت سائدة في العهد المذكور. ب) أو إذا كان مولوداً في قطاع غزة أو الضفة الغربية بما فيها القدس الشريف. ج) أو إذا كان أحد أسلافه تنطبق عليه أحكام الفقرة (أ) أعلاه بغض النظر عن مكان ولادته..". ويتضح من تعريف القانون أن الشعب الفلسطيني يحمل الجنسية بحكم التـاريخ وبحكم الأمر الواقع[*]، وليس بموجب قانونٍ فلسطيني خاص ينظمها.

---

[1] رزق شقير، **تشريعات وإجراءات المحتل الإسرائيلي**، مرجع سبق ذكره، ص32.

[*] يعتبر الفلسطينيون من وجهة نظر الباحثة ذو جنسية فلسطينية بحكم الأمر الواقع لا بحكم القانون وتتقارب وجهة نظـر الباحثة مع وجهة النظر التي تقول أن تخويل السلطة الفلسطينية الحق في إصدار جوازات سفر للمـواطنين الفلـسطينيين المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة مظهراً من مظاهر الاعتراف الواقعي (de facto)، ودليلاً على وجود الجنـسية ويعززها. انظر معتز قفيشة، **تقرير حول الجنسية الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص71. نقـلاً عـن: A.Takkebkrg محاضرة ألقاها في مركز الحقوق جامعة بيرزيت بتاريخ 16 أيار 1998،بعنوان:
The legal status of Palestinians Gaza, p.187
ووجهة النظر هذه في مكانها إذا كانت تعني أن اعتراف إسرائيل بالجنسية كأمر واقع لأقلية عرقية تقـع علـى أراضـيها اسمهم الفلسطينيون وليس من واقع اعترافها بمواطنين فلسطينيين لهم حقوق مدنية وسياسية، فهناك فرق.

والآن، وفي ظل هذا الوضع القانوني المبهم للشعب الفلسطيني، وفي ظل الغموض تجاه الذات الفلسطينية[*]، هل هناك مجال للحديث عن عملية التكامل والاندماج السياسي لبناء الدولة القومية؟ فهناك اللاجئون، الذين كان لهم الفضل الأكبر في بلورة الهوية الفلسطينية، سواء من كان في مخيمات اللاجئين في الخارج[1] أو في الضفة والقطاع. وهناك النازحون، ومواطنو الضفة والقطاع، وهناك من هم في إسرائيل، وهناك العائدون، ومنهم من اكتسب جنسيات دولٍ عدة. وهذه الأمور كان لها تبعات سلبية؛ إذ أدت إلى تعاظم درجة التباين والتباعد بين تجمع وآخر، لدرجة يصعب معها الحديث عن منظومة فلسطينية واحدة من المواقف والمعتقدات والقيم والتصورات السياسية[2]. ورغم ذلك التعدد والتنوع الذي أصاب الهوية الفلسطينية، إلا أن التماسك والترابط لا يتأثر إذا تم تنسيق تلك الهويات[3]، لتشكل الهوية "المرجعية، أو المركزية، أو القومية"[4]. وهذه الهوية القومية هي التي تكفل إدخال الجماعة إلى مرحلة الأمة، فالهوية القومية ترتبط "بعملية بناء الدولة-الأمة باعتبارها أحد عناصرها المركزية – إلى جانب عنصري السلطة والمساواة"[5] شريطة أن يتم صياغتها وبلورتها وترسيخها[6]. والأمر المضحك هو أن تتحدث اتفاقية طابا عن وحدة الشعب الفلسطيني وتكامله، وأنهما سوف يصانان ويحظيان بالاحترام[7]. وبالطبع، فإن الشعب الفلسطيني الذي تشير إليه الاتفاقيات المرحلية، تراه دولة الاحتلال مقتصراً على سكان الضفة والقطاع فقط دون الشتات. إن الحديث عن الجنسية

(*) لعبت الأماكن التي تواجد فيها الفلسطينيون والانتماء الفصائلي دوراً في التأثير على الهوية الوطنية: فالأردن وإسرائيل منحت الفلسطينيين الجنسية وهذا أدى إلى ظهور "الولاء المزدوج" أو "المطرب"، الأمر الذي انعكس على نظرتهم تجاه إسرائيل، ففي اللحظة التي كان ينظر فيها اللاجئين والنازحين ومواطنو الضفة الغربية وقطاع غزة إلى إسرائيل كعدو محتل، كان ينظر إليها مواطنوها العرب من زاوية دولة لها ثقافتها ونظمها وقوانينها. وكذلك حال جميع الفلسطينيين الذين اكتسبوا جنسية أية دولة منحتهم إياه بعكس اللاجئين والنازحين ومواطني الضفة والقطاع الذين ينظرون إلى إسرائيل والدول الغربية والنظم العربية بمنظار واحد. ومن ثم أصبح الفصيل السياسي المنافس يقف في نفس الخانة. انظر: باسم الزبيدي، **الثقافة السياسية الفلسطينية**، رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2003، ص50-54.

(1) موسى البديري، **الفلسطينيون بين الهوية القومية والهوية الدينيـة**، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 21، شتاء 1995، ص18.

(2) باسم الزبيدي،**الثقافة السياسية الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص 51.

(3) عبد الغفار رشاد القصبي، **التطور السياسي والتحول الديمقراطي**، مرجع سبق ذكره، ص299.

(4) المصدر نفسه، ص 203.

(5) المصدر نفسه، ص 293.

(6) المصدر نفسه، ص 306.

(7) المادة (1) من الملحق الأول لاتفاقية طابا.

الفلسطينية مرتبط بشكل أساسي بمسألة الدولة المرفوضة في الفكر الاستراتيجي الصهيوني، فالصراع هو صراع على الأرض/ صراع وجود وليس صراع حدود، وهوية مثل الهوية الفلسطينية "مرتبطة بالأرض أكثر من أي هويةٍ أخرى، فإن ضعفت الهوية أو غابت تضيع الأرض ويضيع الوطن"[1].

إن التشرذم والتشوش الذي أصاب تصورات الفلسطينيين تجاه ذاتهم، وتجاه الآخرين كانت النتيجة الأولى لمسألة غياب الدولة/ غياب أرض ترتبط بها الهوية[2]. والنتيجة المنطقية الأخرى لذلك، هي الحرمان من منح الجنسية التي تربط المواطن بأرضه، ذلك أن الجنسية ستفرض الاعتراف بهذا الشعب، وتذكره بوجود أرضٍ له يرتبط بها حتى لو لم يستطع أن يعود إليها، أو أن يقيم دولته المستقلة. وكان الأجدر بالقيادة الفلسطينية أن تتمسك بحق منح الجنسية لجميع لاجئي الشتات غير المسموح لهم بالعودة والمعلقة قضيتهم إلى أجل غير مسمى حتى لو بقوا في الشتات، فلا ضير؛ طالما أن هناك هوية وطنية جامعةً لهم وتشدهم إلى أرضهم الفلسطينية ويرتبطون بها برباطٍ قانوني عن طريق الجنسية. إن الأساليب الصهيونية الدؤوبة لمنع ترابط هذا الشعب قانونياً ببعضه وبأرضه، هدفه منع الشعب من السعي نحو التكامل والاندماج وتقرير المصير، لأن "عملية تكون الأمة (في حالة غياب الأمة/الدولة الفلسطينية) أمر بالغ الصعوبة"[3].

وخلاصة مسألة الجنسية والتكامل، هو أن الاتفاقيات المرحلية فاقمت أزمة التكامل السياسي للشعب الفلسطيني، بل أكثر من ذلك، فإن الاتفاقيات المرحلية هي إسفين يفصل بين الشعب الفلسطيني وتكامله واندماجهِ السياسيين. وبالتالي فإن مسألة الجنسية مهمة جداً للحفاظ على الهوية الفلسطينية، وبدلاً من إعطائها حقها ينشغل المراقبون بمسألة العلمانية والدين،

---

[1] إبراهيم أبراش، **مسألة الهوية في الدستور الفلسطيني**، في نادر سعيد وآخرون، **الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية**، أبحاث وأوراق عمل، برنامج دراسات التنمية: جامعة بيرزيت: مايو/ أيار 2004، ص139. ويستبق قائلاً: نحن نختلف عن بقية الشعوب العربية بالنسبة للهوية فالمصري أو السوري أو المغربي... إن تخلى عن هويته القطرية يبقى مسلماً أو عربياً يعيش على أرضه التاريخية، أما الفلسطيني إن تخلى عن هويته أو وهنت هويته تضيع الأرض أيضاً..".

[2] موسى البديري، **الفلسطينيون بين الهوية القومية والهوية الدينية**، مرجع سبق ذكره، ص26. ويتحدث في موضع آخر في ص11 على أن "إنشاء الدولة القطرية في المنطقة قام بالدور الأساسي في تكوين هوية شعوبها".

[3] المصدر نفسه، ص9.

وتأثيرها في الهوية الفلسطينية، وإعطائها أهمية أكثر مما ينبغي، وإهمال الخطر الصهيوني ومخططاته، وهو الخطر الوحيد على الهوية.

5.2. الجانب الاقتصادي للاتفاقيات واستقلالية التنمية

إن استقلالية اقتصاد الدولة مهم جداً لاستقلالية قرارها السياسي على الأقل داخليا، بل إن زيادة تبعية الدولة اقتصاديا -ناهيك عن المجالات الأخرى- للخارج يجعلها أداة طيعة في يد مركز الرأسمالية العالمية التي تسعى لمصالحها على حساب الدول الأخرى. وتعمل الدول الكبرى على زيادة تبعية دول العالم الثالث من خلال المساعدات المادية، ومنع أي محاولة قد تفرز استقلالا لهذه الدول، حتى لا تتضرر مصالحها. إن لهذه الأمور انعكاسات سلبية على مجتمعات العالم النامي، خاصة وأن هذه الدول تعاني من الهشاشة والفساد، لذلك هي غير قادرة على تغطية التزاماتها تجاه مواطنيها، مما يجعلها تسلطية وقمعية. وتضافر هذه العوامل يجعل من الدولة دولة مستبدة، ولذلك "لا تستطيع أن تكون دولة الحريات ولا أن تنتج الحريات"[1]. إذا كان هذا حال دول العالم الثالث، فما هو حال سلطة الحكم الذاتي الانتقالي غير القائم على أية قاعدة إنتاجية؟ الباحثة ليست بصدد معالجة المسألة من زاوية اقتصادية محضة، وإنما ستبين تأثير الجانب الاقتصادي لاتفاقيتي أوسلو وطابا وبروتوكول باريس في استقلالية التنمية. وستقدم الباحثة ابتداء فكرة موجزة عن شكل الوضع الاقتصادي القائم في الأراضي المحتلة.

سعت إسرائيل، وبعد حرب 1967 إلى إيصال الوضع الاقتصادي الفلسطيني إلى "الثراء الفردي والفقر القومي"[2]، كما سعت إلى إتباع الاقتصاد الفلسطيني باقتصادها. أما الأولى،

---

[1] برهان غليون، **الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي: مشاكل الانتقال وصعوبات المشاركة**، مجلة المستقبل العربي، السنة 13، العدد 135، أيار/ مايو 1990، ص27.

[2] كما وصفه ماريون بنفنستي النائب السابق لرئيس بلدية القدس. انظر فضل النقيب، **الموضوع الاقتصادي في اتفاقية إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية**، مقال منشور في الشرق الأوسط بتاريخ 11/30 و1993/12/2. في خالد الحسن، **حول اتفاق "غزة– أريحا أولاً"**، مرجع سبق ذكره، ص 654.

لقد كان الوضع الاقتصادي قبل الإحتلال الإسرائيل عام 1967 متدهوراً بسبب السياسة المتبعة من قبل الأردن ومصر وانعكاسها على البنية الاقتصادية والاجتماعية. فقد شهدت الضفة والقطاع هجرة مكثفة للعمالة الفلسطينية خاصة إلى دول الخليج، وإن كان في قطاع غزة أقل من الضفة الغربية بحكم القيود المفروضة على القطاع، واستثمار الأموال في الأردن مما أدى إلى تأخير عجلة النمو الاقتصادي في الضفة الغربية. ونتيجة للاستثمار خارج الضفة شهدت معدلات عالية للبطالة، وتضخيم قطاع الخدمات، وبقاء قطاع الصناعة الصغير يراوح مكانه، وتدني معدل إنتاج القطاع الزراعي وتدني

فمثلتها سياسة الجسور المفتوحة التي كان الغاية منها تشجيع الفلسطينيين للعمل في الدول العربية، أو باستقطابهم إلى إسرائيل[1]. وتمثلت الثانية في إضعاف القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني، ومصادرة الأراضي، والسيطرة على المياه، وإصدار قوانين وأنظمة لتضييق الخناق على القطاعين الزراعي والصناعي، وحجب إمكانات التخطيط الاقتصادي والعمراني، وإهمال الاستثمار الفلسطيني، ودمج السوق الفلسطينية في الإسرائيلية عن طريق فرض اتحاد جمركي بين الاقتصادين، وإغراق الأسواق الفلسطينية بالبضائع الإسرائيلية، ومنع السلع الفلسطينية من دخول الأسواق الإسرائيلية، وإخضاعها لنظام ضريبي قاسٍ، وفرض الشيكل عملةً رسمية وقانونية، واستقطاب العمالة الفلسطينية، والتحكم في التجارة الخارجية، وأخيرا الإجراءات الأمنية المشددة على النظام السياسي[2]. وكانت الغاية الإسرائيلية من وراء ذلك تتمثل بهدفين:

مستويات الادخار والاستثمار، وغياب ترابط بنيوي بين قطاعات الاقتصاد، ولم يحصل اندماج كبير بين الضفتين. أما القطاع فإنه تمتع بدرجة من الاستقلالية بسبب السياسات الاقتصادي المصرية التي أثرت عليه بصورة غير مباشرة، وشهدت الصناعات الحرفية والتقليدية تراجعاً، واحتوى بطالة عالية، وتحول إلى مصدر للسلع الكمالية لمصر بسبب السوق الحرة في ميناء غزة، وعدم شموله في القيود المفروضة في مصر على تبديل العملة والتجارة الخارجية. للمزيد أنظر جميل هلال، **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**، مرجع سبق ذكره ص144-147.

[1] فضل النقيب، **الموضوع الاقتصادي**، مرجع سبق ذكره، ص 654. وقد بلغت نسبة الأيدي العاملة في إسرائيل إلى أكثر من (36%) من دون القدس العربية سنة 1986، جميل هلال، **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**، مرجع سبق ذكره، ص 149. نقلاً عن: .Statistical Abstract of Israel , 1993 , NO. 44, Tables 27. 22

[2] جميل هلال، **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**، مرجع سبق ذكره، ص 147-151. وقد استقت الباحثة من هذا المصدر عدة نسب تتحدث بالأرقام عن السياسات الاقتصادية الإسرائيلية: بلغت نسبة الأراضي المصادرة (60%) من الضفة و(40%) من القطاع. وبلغ التصدير الفلسطيني لإسرائيل (70%) من مجمل الصادرات ووارداتها (90%) من مجمل الواردات. وتراجعت حصة العاملين في المجال الزراعي نتيجة التضييق على هذا القطاع من (39%) سنة 1970 إلى أقل من (23%) سنة 1986 إلى (20%) سنة 1993 في الضفة. وفي غزة انخفضت من (33%) تقريباً سنة 1970 إلى (19%) سنة 1986 إلى (18%) سنة 1993 وشملت النسب قطاع الزراعة وصيد الأسماك. وبلغت نسبة العاملين في قطاع الصناعة (14%) في الضفة و(12%) في القطاع. وارتفعت نسبة العاملين في قطاع البناء فبلغت (15%) سنة 1970 و(25%) سنة 1986 إلى نحو (29%) سنة 1993 في الضفة دون القدس. ونحو (12%) سنة 1970 و(25%) سنة 1986 إلى (32%) سنة 1993 في القطاع. أما قطاع التجارة (المطاعم والفنادق) فحافظ على معدل (11%) إلى (14%) في الضفة، وما بين (13%) إلى (17%) في القطاع. وبسبب التضييق على القطاعين الزراعي والصناعي وتوجه اليد العاملة إلى البناء تراجعت مساهمتهما في الناتج المحلي الإجمالي حيث بلغت مساهمة القطاع الزراعي حوالي (34%) في سنوات 1970-1973 وحوالي (23%) في سنوات 1984 – 1986. أما القطاع الصناعي، وفقا لمعطيات إسرائيلية، فتراوح في حدود (8%). للمزيد حول الوضع الاقتصادي للضفة الغربية وقطاع غزة في فترة ما قبل الانتفاضة الأولى. أنظر جميل هلال، 147-151. وقد كان هناك غزو استثماري إسرائيل آخر للمناطق المحتلة عام 1967 عن طريق "التعاقدات من الباطن" وهو عبارة عن مشاريع داخل المناطق المحتلة برأسمال وآلات من كل من صاحب العمل الإسرائيلي والمستثمرين المحليين، وهذا اتسع أثناء الانتفاضة. أنظر عادل سمارة، **أداء المؤسسات الاقتصادية في المناطق المحتلة قبل الانتفاضة وخلالها**، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 1، شتاء 1990، ص 32.

أولها طويل الأمد وهو كسر العلاقة بين الأرض والفلسطينيين. والثاني قصير الأمد، وهو منـع الفلسطينيين من الالتحاق بالمقاومة[1]. ولكن الوضع الاقتصادي في الانتفاضة ازداد تعقيداً نتيجة الإجراءات الإسرائيلية التي سعت إلى إحكام سيطرتها الاقتصادية غير المباشرة علـى الـضفة والقطاع، وازدياد الاستثمارات من الباطن، والتضييق على العمالة الفلسطينية، وعدم السماح لها بالدخول إلا بتصاريح، وتشجيع تحويل الفائض من القوى العاملة إلى صناعات ثانوية مخصصة للتصدير إلى إسرائيل[2]. وأدت المقاطعة الفلسطينية للاقتصاد الإسرائيلي في الانتفاضة الأولـى إلى تحسن مستوى قطاعي الزراعة والصناعة[3]. ورغم هذه الإيجابيـات، إلا أن الإجـراءات الإسرائيلية المستمرة لإتباع الاقتصاد الفلسطيني لها -حتى يتسنى لها التحكم بالمنـاطق أكثـر- كان لها التأثير الأكبر.

هذا هو الوضع الاقتصادي الفلسطيني الذي وقعت إعلان المبادئ في ظله، واحتوى على الأساس الذي ستقوم عليه العلاقات الاقتصادية الإسرائيلية الفلـسطينية، وفـصلها بروتوكـول باريس. ولم يختلف الوضع الذي كان قائماً قبل توقيع الاتفاقيات عن الوضع الذي جـاءت بـه الاتفاقيات، فبما أن مجلس الحكم الذاتي هو مدير للحياة اليومية، وحـل مكـان الإدارة المدنيـة الإسرائيلية، فقد نقلت إليه صلاحيات هذه الإدارة التي كانت منتقاة حسب النظرة الاسـتراتيجية الإسرائيلية. فسلطة الحكم الذاتي لم تستلم القطاعات الاقتصادية الأساسية بصورة مستقلة، وإنمـا بتواجد إسرائيلي مستمر فيها. بل أكثر من ذلك؛ فإسرائيل هي المالك الرئيس لها وجعلت السلطة

---

[1] فضل النقيب، **الموضوع الاقتصادي**، مرجع سبق ذكره، ص 655. ويضيف الكاتب أن الغاية هي تحطيم العلاقة بـين الدخل الفلسطيني والإنتاج الفلسطيني المعتمد على الأرض لأن المواطن الفلسطيني كلما اعتمد على إنتاج بعيد عن أرضـه ضعفت علاقة بالأرض.

[2] جميل هلال، **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**، مرجع سبق ذكره، ص 154-155.

[3] إذ بلغت نسبة النمو في القطاع الزراعي (14%) سنوياً، في حين تراجع قطاعـا البنـاء والخـدمات حـوالي (22%) و(11%) سنوياً فضل النقيب، **الموضوع الاقتصادي**، مرجع سبق ذكره، ص660- 666. ويسترشد الكاتب بتقرير الأمـم المتحدة حول استفادة قطاع الصناعة الفلسطيني من المقاطعة: " ولقد شهدت الشركات الصناعية معدلات لم يسبق لها مثيل واستطاعت شركات أخرى لم تكن في البداية مهيأة لزيادة الطلب...أن تكتسب في نهاية المطاف حصة مهمة فـي الـسوق على حساب المنتجات الإسرائيلية على الأرض المحتلة لا سيما في فرع الأغذية والمنسوجات..".نقلا عن تقريـر الأمـين العام للأمم المتحدة عن تقديم المساعدات إلى الشعب الفلسطيني، **مؤتمر الأمم المتحـدة للتجـارة والتنميـة**، جنـين 28 سبتمبر(أيلول).GE92-51984-1993

مديراً على الجزء المتعلق بمناطق الحكم الذاتي وخولته إنشاء عدة سلطاتٍ من أجـل ذلـك[1]. وبالتدقيق، نجد أن اتفاقية أوسلو تحدثت عن سلطة لكل قطاع اقتصادي وليس سلطات. وهنـاك فرق بين سلطة وسلطات؛ فالأولى معناها نقل السلطة من فرد إلى آخـر، ولـيس نقـل الإدارة بأكملها كإطارٍ مؤسسي بأنشطتها وأعمالها؛ ومعنى ذلك أنه قد تم استبدال مفوض الإدارة المدنية الإسرائيلي بالفلسطيني[2]، أي أن كلمة سلطة المستخدمة في البند السابع تعني الاستبدال ولـيس انتقال مقاليد الأمور بأكملها[3].

تحدثت اتفاقيتا أوسلو وطابا عن التعاون والتنسيق المستمر[4]، وعن اللجنة الاقتـصادية الفلسطينية المشتركة، وهي لجنة دائمة، كما ورد في الملحق الثالث من اتفاقية أوسلو، ولهـا أن تنشئ لجاناً فرعية. وتهدف هذه اللجنة إلى متابعة تطبيق البروتوكول الاقتصادي، ومنح إسرائيل حق سلب "استقلالية القرار الاقتصادي الفلسطيني داخل مناطق الحكم الذاتي، [وتمكين] إسرائيل من خلق آلية رقابة دائمة على الجانب الفلسطيني للتحقق من مدى تمسكه وتنفيـذه للبرتوكـول بشكل حرفي"[5]. وتهدف كذلك إلى تعزيز التنسيق بين إسرائيل ومناطق الحكم الذاتي الفلسطيني، سعياً وراء تقييد النشاط الاقتصادي الفلسطيني[6]، لدمجه بالاقتصاد الإسرائيلي[7]، ومحاربـة أي

---

[1] المادة (4/7) من إعلان المبادئ. وهي: سلطة فلسطينية للكهرباء، وسلطة ميناء غزة البحري، وبنك فلسطيني للتنميـة، ومجلس فلسطيني لتشجيع الصادرات، وسلطة فلسطينية للبيئة، وسلطة فلسطينية للأراضي, وسلطة فلسطينية لإدارة المياه، وأية سلطات يتم الاتفاق عليها بين الجانبين.

[2] جورج المصري، **غزة-أريحا: تسوية مستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص 72.

[3] المصدر نفسه، ص 72. وكذلك بركات أحمد الفرا، **قراءة في بروتوكول التعاون الإسرائيلي – الفلسطيني في البرامج الاقتصادية والتنموية**، في خالد الحسن، **حول اتفاق غزة – أريحا أولاً**، مرجع سبق ذكره، ص 671.

[4] وقد وردت كلمة تعاون ومشتقاتها (29) مرة في إعلان المبادئ. جورج المصري، **غزة-أريحـا: تـسوية مـستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص72.

[5] باسم مكحول، **دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية**، فـي هـشام عورتاني وآخرون، **الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية- الإسرائيلية: قراءات في النص**، نابلس: مركز البحوث والدراسـات الفلسطينية، تشرين ثاني/نوفمبر 1994، ص12.

[6] بسام الساكت، **قراءة تحليلية للاتفاق الاقتصادي الفلسطيني – الإسرائيلي**، في عمر عبد الـرازق وآخـرون، **أبعـاد الاتفاق الاقتصادي الفلسطيني- الإسرائيلي**، عمان: دار البشير للنشر والتوزيع، ط 1، ديسمبر 1994، ص 22-24.

[7] جورج المصري، **غزة- أريحا: تسوية مستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص 71-72، ويرى المؤلف أن رد كل نزاع إلى اللجان المشتركة هو "إسقاط المرجعية الدولية القانونية عن أي إطار ممكن في العلاقات الفلسطينية – الإسرائيلية".

محاولة للاستقلال الفلسطيني. وهذا أمر منطقي؛ فكيف لدولة منحت جزءاً من الأرض –حسب وجهة نظرها- ليديرها طرفٌ آخر دون أن تراقبه عن كثب حتى تحفظ مصالحها. ولم تتناسى الاتفاقيات التنمية الإقليمية التي تسعى من ورائها إسرائيل لتحويل المنطقة إلى سوق شرق أوسطية تكون هي قلبه النابض(*)، وربطها بالدول العربية عن طريق الحكم الذاتي.

يأتي بروتوكول باريس ليفسر ويؤكد على ما جاء في اتفاقيتي أوسلو وطابا. فقد ضيق البروتوكول على الجانب الفلسطيني ما يتعلق بالزراعة(**)، والتصدير والاستيراد، والصناعة، وجعل من السلطة جابي ضرائب في مناطق الحكم الذاتي، ومنحها الحق في فرض ضريبة

(*) الانفتاح الاقتصادي على المنطقة العربية ليس بجديدٍ في الفكر الصهيوني. فمؤسس الصهيونية تيودور هيرتزل كان في مخيلته قيام كومنولث شرق أوسطي تكون إسرائيل فيه الدولة القائد سياسياً واقتصادياً. أنظر المصدر نفسه، ص 85. وهناك على سبيل المثال لا الحصر المشروع الذي طرحه آبا إيبان وزير الخارجية الإسرائيلي الأسبق في كتابه "صوت إسرائيل" وقوامه علاقة إسرائيلية عربية كالعلاقة بين الولايات المتحدة ودول أمريكا اللاتينية. أنظر التقرير المقدم إلى القيادة الفلسطينية، **إسرائيل والسوق الشرق أوسطية**،1993/3/18، في خالد الحسن، **حول اتفاق غزة – أريحا أولاً**، مرجع سبق ذكره، ص 609. والسوق الشرق أوسيطة هي نسخة عن مشروع يعقوب ميرللور الذي عرضه بعد زيارة السادات للقدس وأسماه "مشروع مارشال للشرق الأوسط" والذي تحدث فيه عن مشروع اقتصادي يفيد دول المنطقة بأجمعها. أنظر جورج المصري، **غزة – أريحا تسوية مستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص 85– 86. والطرح الأحدث عن فكرة السوق الشرق أوسطية قدمه شمعون بيريز في كتابه الشرق الأوسط الجديد، يقول بيريز: "السلام بين إسرائيل وجيرانها العرب سيخلق البيئة الموائمة لإعادة تنظيم مؤسسات الشرق الوسط...إن التنظيم الإقليمي هو المفتاح إلى السلام والأمن، ولسوف يعزز إشاعة الديمقراطية، والتنمية الاقتصادية..هدفنا النهائي هو خلق أسرة إقليمية من الأمم، ذات سوق مشتركة..على غرار الجماعة الأوروبية.." وفي موقع أخر يضيف قائلا:"وما من اقتصاد مكافح اليوم يستطيع أن ينمو من دون أن يتلقى معوناتٍ خارجية أو يصبح جزءاً من نظام إقليمي أوسع..إن إرساء نظام إقليمي مرهون بنجاح عملية السلام الإسرائيلية العربية..". وبقراءة متمعنة لنصوص الملحق الرابع من إعلان المبادئ تكشف لنا أنها نصوص تسعى لربط إسرائيل بالمنطقة العربية من خلال مناطق الحكم الذاتي. فالملحق الرابع يتحدث عن بنك تنمية للشرق الأوسط يكون صندوقاً ابتداء، ثم يتحول إلى بنك. معنى ذلك أن برامج التنمية الإقليمية ستكون لربط الدول العربية بإسرائيل لا محال. ويتضح ذلك جلياً من خلال مشاريع المياه وتوليد الطاقة الكهربائية (قناة البحر المتوسط / قناة البحر الميت) وهذه ستستفيد منها الدول الجوار لإسرائيل (مصر/ الأردن/ سوريا/ لبنان). ويتحدث الملحق عن التعاون الإقليمي من أجل النفط والغاز، وهذا معناه أن تشارك إسرائيل مناطق الحكم الذاتي بما ستمدها به الدول العربية المصدرة للنفط والغاز، أو أن يكون الحكم الذاتي حلقة وصلٍ بين إسرائيل والنفط والغاز العربي. و ذاته الأمر فيما يتعلق بالسياحة والاتصالات والصناعة.

(**) هناك ست منتوجات رئيسية يسمح بدخولها إلى إسرائيل بحصص معينة فرضت الاتفاقيات مدة زمنية لزوالها هي عام 1998، وتشكل هذه معظم صادرات السلطة الفلسطينية وهي البندورة، والخيار، والبطاطا، والبطيخ، والبيض والدجاج، وأن تخضع لحصص معينا تزول مع العام 1998.

مباشرة، وقيد الضريبة غير المباشرة بنسبة (1%-2%) فارق عن إسرائيل[*]. ويفرض البروتوكول رقابة مزدوجة أردنية إسرائيلية على سلطة النقد الفلسطينية، فالبنك المركزي الأردني يراقب فروعه، والبنك المركزي الإسرائيلي يضع التعليمات[1]. وفيما يتعلق بالعمالة، فقد أعطى البروتوكول الحق لإسرائيل في تحديد عدد العمال وفق الترتيبات المناسبة التي تراها، مع تحويلها (75%) من حصيلة خصم ضريبة الدخل التي يتم جبايتها من العمالة الفلسطينية في المستوطنات. ومنذ 1994 بدأت سياسة الاستغناء عن العامل الفلسطيني لصالح العمالة المستوردة من أسيا وأوروبا الشرقية، وبذلك خلق البرتوكول مشكلة البطالة في مناطق الحكم الذاتي، ولم يقدم حلاً لها. التجارة من استيراد وتصدير وسلع أيضاً شملها البوتوكول، فقد تم تقسيم السلع إلى قوائم ثلاث: (A1 و A2 وB)[**]، وقيد الاستيراد والتصدير والضريبة الجمركية باللجنة الفلسطينية الإسرائيلية المشتركة. ولا يفوت الباحثة التذكير بأن الاتفاق نص على الشيكل كأحد العملات الرسمية، وقبوله قانونياً لتسوية المنازعات. إن بروتوكول باريس، وكما أسماه البنك الدولي في تقريره (خيارات لسياسات طويلة الأمد للاقتصاد الفلسطيني) عمل على "رسمنة" العلاقات الاقتصادية الفلسطينية – الإسرائيلية التي كانت قائمة، وبقيت كما هي، ولم يتغير فيها شيء في ظل البروتوكول وبعده[2]. ورغم ذلك هناك من رأى في البروتوكول "نقطة بداية جيدة" للسلطة يقع على عاتقها مهمة استغلالها[3]، وأن البروتوكول رغم كونه ليس

---

[*] أي أن إسرائيل تتحكم بالضرائب غير المباشرة في مناطق الحكم الذاتي حسب استراتيجيتها وسياساتها ومعالمها الاقتصادية، إضافة إلى تحديد الفوارق في الضريبة غير المباشرة هو تضييق الفارق بين أسعار السلع الفلسطينية والإسرائيلية حتى لا تطر إسرائيل إلى شراء السلع الفلسطينية بسعر أرخص مما تعرضه إسرائيل. أنظر جورج المصري، **غزة أريحا: تسوية مستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص 74، وبذلك يطر الفلسطينيين إلى شراء السلع وهي بأسعار قريبة من الأسعار الإسرائيلية، التي تتناسب مع دخل المواطن الإسرائيلي بعكس المواطن الفلسطيني. إضافة إلى أن ضريبة القيمة المضافة العالية سترفع من أسعار السلع المستوردة وتصبح في وضع تنافسي مشابهاً للسلع الإسرائيلية الأمر الذي أدى بالمواطن الفلسطيني لشراء السلع الإسرائيلية المعتاد عليها. المصدر نفسه، ص75. نقلاً عن: شفيق المصري، **الحكم الذاتي الفلسطيني- تحدياته الثابتة وفرصه الموعودة**، الحياة الدولية، لندن 1993/5/24، ص15.

[1] المصدر نفسه، ص 24.

[**] وتخضع السلع الواقعة تحت التقسيم (A1 و A2) ضمن شروط استيراد إسرائيلية، ورقابة الإسرائيليين المتواجدين على المعابر.

[2] ملخص تقرير البنك الدولي، **خيارات لسياسات طويلة الأمد للاقتصاد الفلسطيني**، تموز 2002.

[3] عاطف علاونة، **أهمية اتفاق باريس الاقتصادي بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني**، في **الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية- الإسرائيلية - قراءة في النص**، مرجع سبق ذكره، ص 48

بشرط كاف من أجل التنمية الاقتصادية إلا أنه "شرط ضروري"[1]، ويعتمد على "الحنكة السياسية للقيادة الفلسطينية وكيفية تعاملها مع الأنظمة العربية والإسلامية، وكيفية رفعها من جودة المنتج الفلسطيني[2].

يأتي سيناريو الدعم الاقتصادي للمنطقة كجزء لا يتجزأ من سياسة الدول الكبرى تجاه العالم الثالث[3]، وكجزء من إعلان المبادئ وبروتوكولها الاقتصادي، إذ تم الاتفاق بعد توقيع اتفاق أوسلو على مبلغ (2.4) بليون دولار يتم تقديمها على مدار خمس سنوات (1994-1998)، من أجل إنعاش الاقتصاد الفلسطيني (التنمية) ودعم عملية السلام. ووجهت هذه المساعدات إلى بناء البنية التحتية "إدارة موارد البنى التحتية والتنمية"، وبناء مؤسسات سلطة الحكم الذاتي "بناء القدرات"، فأخذت البنية التحتية (40%) من المساعدات، في حين أخذ بناء المؤسسات ما نسبته (20%) منذ 1994 إلى 2001[4]. وزاد التركيز على بناء جهاز الشرطة الفلسطينية بعد عام من تشكيل مجلس سلطة الحكم الذاتي من أجل تثبيت السلطة على الأرض ضد معارضي الاتفاق[5]، وخوفاً من انهيارها بعد الإغلاقات الإسرائيلية وتدهور الأوضاع الاقتصادية. إن المساعدات المالية المقدمة من الدول المانحة كانت بالدرجة الأولى لإنجاح العملية السلمية، عن طريق تثبيت قوى السلطة المركزية حتى يتحقق الاستقرار السياسي[6]، وهو

---

(1) المصدر نفسه، ص 49.

(2) عمر عبد الرازق، **البرتوكول الاقتصادي بين م. ت. ف. وحكومة اسرائيل: قراءة فكرية علمية،** في المصدر نفسه، ص62-63.

(3) يقول فضل النقيب معلقاً على أهداف مساعدات الدول الكبرى: "أما غالبية المساعدات فإنها تنتهي في قطاعي الخدمات والبناء وعبر قنوات ودهاليز تعمل في الدرجة الأولى على بناء طبقة طفيلية جشعة تزيد من اتساع الفجوة بين الأقلية الغنية والغالبية الفقيرة، وبشكل يزيد باستمرارية من الاستهلاك إلى حدود مرتفعة جدا تعمل على تضخم الأسعار، وتضييق الخناق على الفلاحين ودفعهم للهجرة إلى المدن. وكل ذلك يقود إلى زيادة التوتر الاجتماعي وازدياد الحاجة إلى الإنفاق المستر والمتزايد على بناء أجهزة القمع، وبالتالي الحاجة الدائمة لمزيد من المساعدات الخارجية، ليس في الوضع الفلسطيني ما يبشر بأن نتيجة الاعتماد على المساعدات الخارجية ستكون مختلفة..". انظر فضل النقيب، **الموضوع الاقتصادي**، مرجع سبق ذكره، ص667.

(4) خليل النخلة، **أسطورة التنمية في فلسطين: الدعم السياسي والمراوغة المستديمة**، تعريب: ألبرت أغازريان، رام الله: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية/ القدس: مؤسسة الدراسات المقدسية، 2004، ص 24.

(5) وليد سالم، **المسألة الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص83. ومحمد خالد الازعر، **النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين**، رام الله: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط 1، تشرين أول 1996، ص88.

(6) خليل الشقاقي، **التحول نحو الديمقراطية في فلسطين: عملية السلام، والبناء الوطني، والانتخابات**، نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، تشرين ثاني/ نوفمبر 1996، ص 20.

الغاية الرئيسة. إن هذا الأمر لا يؤدي إلى تنمية فعلية وحقيقية؛ ذلك أن المساعدات المقدمة لسلطة الحكم الذاتي هي جزء من المساعدات التي تقدمها دول الشمال لدول الجنوب، وتركز فيها على مشاريع قصيرة الأمد وسريعة، مثل بناء البنى التحتية بدلاً من المشاريع ذات البعد الزمني الملائم للتنمية المستدامة[1]، لأن ما يعني الجهات المانحة في المقام الأول، غايات سياسية[2] وأهداف عاجلة، أو الحفاظ على أوضاع راهنة معينة، وليس إحداث التنمية الحقيقية[3]. وتقوم المساعدات المقدمة لدول الجنوب - ومنها السلطة – على اشتراط إدارة المشاريع بفنيين أجانب[4]. وخصصت الدول المانحة في الفترة الواقعة بين 1994 إلى 2001 ما نسبته 20% من المساعدات، للمساعدات الفنية و9% للأجهزة[5]. هذه المساعدات لا توجه نحو قاعدة إنتاجية تعمل مستقبلاً على استغناء الدول المتلقية للمساعدات عن الدول المانحة.

إذا ما ضيق النطاق أكثر باتجاه السلطة الفلسطينية فسينطبق عليها ذات الأمر؛ فمجموع ما قُدم لدعم "تطوير القطاعات الإنتاجية" هو فقط 12% من مجمل المساعدات في الفترة الواقعة بين 1994 إلى 2001[6]. لأن هذه القطاعات تشكل ركيزة مهمة مستقبلاً لدعم الحكم الذاتي مادياً ومالياً، وتعد ركيزة أساسية نحو الدولة المستقلة، وهو ما لا تريده إسرائيل. والسلطة مثل بقية الدول المتلقية للمساعدات، تسعى مرغمة تارةً، وطوعا تارةً أخرى إلى الانصياع لقرارات الدول المانحة. لذلك أصبحت هذه المساعدات أدوات ضغط وليس أدواتٍ تنميةٍ لتمرير قرارات وسياسات معينة تصب في مصالح الدول الكبرى ومصالح إسرائيل. فعن طريق المساعدات تدخلت الدول المانحة في تعين الوزراء تحت بند الإصلاح[7]، وفي تقوية جهاز الشرطة لقمع

---

[1] صالح جواد الكاظم، **حدود العلاقة بين السيادة القطرية والمساعدات الخارجية**، في سيف الدين عبد الفتاح وآخرون، **المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي- رؤية من منظور عربي وإسلامي**، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2001، 166.

[2] هي: دعم أنظمة الحكم الموصوفة بالصديقة وإبقاؤها في السلطة، وتشجيعها على التواصل والتوفيق المستمر بين سياساتها الخارجية ومصالح الدول الكبرى (المانحة) وحاجاتها ورغباتها. انظر المصدر نفسه، ص 161.

[3] المصدر نفسه، 166.

[4] المصدر نفسه، ص 163.

[5] خليل نخلة، **أسطورة التنمية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 25.

[6] المصدر نفسه، ص 25.

[7] عادل سمارة، **تحليل المجتمع الفلسطيني تقليد، حداثة، أصالة معاصرة في حقيقة العولمة، في الدستور الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 121.

المعارضة، وفي أحكام القضاء تحت بند حقوق الإنسان إذ منع الإتحاد الأوروبي سلطة الحكـم الذاتي في الانتفاضة الحالية من تطبيق حكم الإعدام (بالعملاء)، وتغاضت عن انتهـاك حقـوق الإنسان تجاه المعارضة الوطنية والإسلامية، وتغاضت عن قمعهـم! وتـدخلت عـن طريـق المساعدات في تحديد الجهات التي ستئول لها هذه المساعدات تحت تهديد قطعها إذا مـا آلـت لأطرافٍ تعتبرهم إسرائيل أعداء وخطراً عليها الخ. وإذا كان هناك مثال قريب جداً إلى الأذهان، فهو ما يحدث الآن من قطع للمساعدات بسبب صعود حركة المقاومة الإسلامية حماس إلى سدة الحكم في مناطق الحكم الذاتي، وعدم اعترافها بشروط اللجنة الرباعية.

إلا أن الأمور لم تقف عند حد مصادرة استقلالية القرار السياسي، بل وصلت إلى الحـد المؤثر سلبا في عملية الدمقرطة/ التنمية السياسية؛ فعمليـة دعـم المؤسـسات المجتمعيـة، أو المنظمات غير الحكومية قلت بعد قيام السلطة، لأن هذه الأموال كما يقول خليل الشقاقي أصبحت تصب لصالح بناء السلطة الفلسطينية. إلا أن هناك غاية أخرى، وهي خلق المنافسة بين سـلطة الحكم الذاتي ومؤسساتها المجتمعية من أجل إضعافهما[1]. وهناك قـضية أخطـر مـن خلـق المنافسة، ألا وهي اللعبة الديمقراطية الشكلية التي صنعتها الدول المانحة في مناطق الحكم الذاتي عن طريق المنظمات المجتمعية المهتمة بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان، بعيدا عن الاحتلال وممارساته[2]. ولكن كيف؟ إن الدعم المقصود والأموال الباهظة التي منحتهـا الـدول الغربيـة للمنظمات غير الحكومية كانت لاستقطاب أكبر عدد ممكن من النخبة السياسية والمثقفـة لهـذه المؤسسات عن طريق الرواتب والحوافز المادية العالية[3]. لقد أدى هذا الأمـر إلـى نتيجتـين: الأولى: خلق فجوة كبيرة ما بين المجتمع الفلسطيني والنخبة الفلسطينية، وإفراغ المجتمـع مـن الفعاليات النشطة والنابغة، إما عن طريق استقطابهم للسلطة أو لتلـك المنظمـات[4]. والنتيجـة الثانية: إقصاء المجتمع وأفراده عن المشاركة عن طريق حصر الممارسة السياسية "فـي عمـل النخب (نخب السلطة مقابل نخبة المنظمات غير الحكومية)، جنبا إلى جنب..وهو إقصاء تتعاون

---

[1] وليد سالم، **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص86.

[2] المصدر نفسه، ص89.

[3] إبراهيم أبراش، **المجتمع المدني الفلسطيني من الثورة إلى تأسيس الدولة**. عن الموقع الالكترونـي لمجلـة رؤيـة: http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/6/page4.htm.

[4] المصدر نفسه. وقد استخدم الكتب مصطلح الشعب الفلسطيني الذي غيرته الباحثة عند اقتباسها رأي الكاتب إلى المجتمع الفلسطيني، لأسباب وضحتها الباحثة في المطلب السابق.

فيه السلطة وبعض المنظمات غير الحكومية التي تنشغل بالاتصالات مع الممولين، ومع بعضها البعض على حساب الاتصال بجمهورها"[1]. هذا العمل السياسي النخبوي هو عمل على السطح فقط دون العمل بعمق[2]، لان السلطة تنفرد بالعملية السياسية وقضايا المفاوضات، في حين تنشغل المنظمات غير الحكومية بنقد تصرفات السلطة القمعية والسلطوية بدلا من الانشغال بالقضايا الحقيقية؛ قضايا التحرير والبناء الديمقراطي[3]. ولتدليل أكثر على سياسات الدول المانحة تجاه عرقلة ميلاد نظام ديمقراطي في مناطق الحكم الذاتي، هو عدم دعمها للأحزاب السياسية[4]. ومن المستحيل الحديث عن نظام ديمقراطي دون الحديث عن الأحزاب؛ لأنها مرتبطة بقضايا التعددية السياسية، وحرية الرأي والتعبير، والتداول السلمي للسلطة والانتخابات. إضافة إلى ذلك فإن الدول المانحة تسعى لضرب "وإنهاء النظام السياسي الفلسطيني (السابق)، الذي اعتمد النضال الوطني..وبالتالي ضرب النضال الوطني نفسه، أو على الأقل تمييعه"[5].

لقد وصل الأمر بقيادة الحكم الذاتي، ونتيجة للسعي الدائم وراء المساعدات والمنح الدولية، إلى عرض "الكثير من جوانب الوضع الداخلي بطريقة تهدف أساساً إلى إرضاء الآخر وذلك من خلال التأكيد مثلاً على التمسك بحقوق الإنسان والالتزام بالديمقراطية"[6]. بل وصلت الأمور لأكثر من ذلك؛ وصلت إلى حد تقديم "الطموحات السياسية للفلسطينيين، بما في ذلك قيام الدولة المستقلة، وكأنها خيار ينبغي تحقيقه ليس لكون تلك الحقوق شرعية ومشروعة، وإنما لأن من شأن تحقيقها أن يؤدي إلى شرق أوسط أكثر أمناً واستقراراً"[7]. كما أن السلطة لم تقدم أية خطط للتطوير الصناعي والاقتصادي، أو للقضاء على البطالة، أو لحماية المزارعين وأراضيهم، ناهيك أن مناطق الحكم الذاتي مفتوحة على مصراعيها أمام الاستيراد من الخارج[8].

---

[1] وليد سالم، **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص89.

[2] المصدر نفسه، ص89.

[3] المصدر نفسه، ص89.

[4] المصدر نفسه، ص88.

[5] المصدر نفسه، ص89.

[6] باسم الزبيدي، **الثقافة السياسية الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص56.

[7] المصدر نفسه، ص56.

[8] بشير البرغوثي، **تطور الحركة الوطنية الفلسطينية**، نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، شباط، 1996، ص11.

لا يفوت الباحثة الحديث عن أموال الدعم العربية، فإذا كانت الدول المانحة قـد عملـت على دعم العملية السلمية على حساب الديمقراطية، فقد سبقتها الدول العربية إلى هـذا الأمـر، والحديث هنا تاريخيا، عن طريق توفير الأموال "بشكل مباشر، وأحيانا شخصي، للقيادة العليـا، مكنها من تكريس نمط شراء الولاءات، وإدارة شبكة واسعة من المحاسيب على حساب التـدرج القانوني"[1]. وبذلك عملت أموال الدعم العربية على دعم تسلطية منظمة التحرير[2]. إلا أن هناك هدفاً آنياً وهو خشية الدول العربية من عدوى انتقال التجربة الديمقراطية الفلسطينية إن نجحت، كما خافت من ثوريتها في السابق، لذلك هي لا تسعى وراء إنجاحها[3].

لقد نجحت إسرائيل في الإبقاء على تبعية الاقتصاد الفلسطيني بالتزام تعاقدي قانوني، أو كما أسماها البنك الدولي "رسمنة" العلاقات الاقتصادية. إنه اتفاق بين طرف قوى وآخر ضعيف، وجاء ملبياً لأهداف العملية السياسية التي نجم عنها[4]، عملية سياسية قصد منها الانفتـاح علـى المنطقة العربية اقتصادياً قبل الانفتاح السياسي، ومشاركته والاستفادة من مصادر الطاقة لديه، لا بل إحكام السيطرة اقتصادياً عليه تصديراً وإنتاجاً وتـسويقاً وتمـويلاً[5]. إن تبعيـة الاقتـصاد الفلسطيني إلى الاقتصاد الإسرائيلي يخدم فقط الجانب الإسـرائيلي، ويمنـع تطـور الاقتـصاد الفلسطيني[6]. إن هذا الالتزام القانوني بإلزام الفلسطينيين بالتنسيق مع إسرائيل من خلال اللجنـة المشتركة، لا يحقق سيادة واستقلالاً سياسياً واقتصادياً وطنياً للفلسطينيين. وهنـا يـأتي مـأزق التنمية الاقتصادية وانعكاساتها على العمليات التنموية الأخرى، فالمساعدات الدولية التي فرضت للفلسطينيين من الدول العربية والدول المانحة عملت على فرض التبعية السياسية لها، ولم تطرح أي قاعدة إنتاجية للاقتصاد الفلسطيني يستطيع الاعتماد عليها للاستغناء عن المـساعدات. بـل بالعكس من ذلك، فقد تم اتباع استراتيجية الحاجة الدائمة للمزيد من المساعدات الخارجيـة كمـا

---

[1] محمد خالد الأزعر، **النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص84.

[2] المصدر نفسه، ص85.

[3] المصدر نفسه، ص85.

[4] فتحي خميس الجعبري، **قراءات في آفاق المستقبل الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص106.

[5] المصدر نفسه، ص106.

[6] المصدر نفسه، ص106.

يحدث مع العالم الثالث. فهل من الممكن أن تقوم السلطة الفلسطينية بعملية تنمية اقتصادية في ظل هذا الاتفاق؟ هل من الممكن أن تمرر استراتيجية تنموية من خلال اللجنة المشتركة؟ هل ستقبل إسرائيل بتنمية اقتصادية فلسطينية تؤدي في النهاية إلى الاستقلال عن إسرائيل؟ الجواب على جميع هذه التساؤلات هو بالطبع لا. هذه الأسئلة لا تتناسب أجوبتها مع وجهة نظر إسرائيل للسلام، والتي تسعى إلى تطبيع علاقتها مع العرب في ظل سوق شرق أوسطية تفسح المجال لإسرائيل بأن تغزو الأسواق العربية صاحبة القاعدة الإنتاجية الضعيفة، وأن تكون الدولة المركز فيه، مما سيعمل على احتواء الاقتصاد العربي في ظل العولمة الاقتصادية. وإذا كان القرار التنموي في زاويته الاقتصادية غير مستقل، فهل تستطيع سلطة الحكم الذاتي أن تضع خططاً تنموية سياسية واجتماعية الخ. إن المساعدات التي دأب الغرب على تقديمها للعالم الثالث، ولسلطة الحكم الذاتي لم يكن هدفها تنمية حقيقية، وإنما القبض على زمام صناعة القرار، سواء أكان اقتصاديا أم سياسيا، فهل للتنمية السياسية -التي إن تحققت ستهدد المصالح الغربية والرأسمالية المعولمة- سبيل للبقاء في ظل غياب استقلالية الإرادة الوطنية؟ بالطبع لا. إن المساعدات الخارجية وما سماه الغرب "بالعمل على النهوض بالنمو الاقتصادي لمناطق الحكم الذاتي" ما هي إلا عملية إعادة لإنتاج التخلف الاقتصادي القائم، وإعادة لإنتاج التبعية الاقتصادية، عملية ستؤدي بمعادلة التنمية لأن تساوي (صفراً)، لا بل قل إنها عملية تنمية التخلف لكي يزداد تخلفا.

خلاصة الفصل أن الاتفاقيات أنشأت حكم ذاتي بلا سيادة داخل إطار الأوامر العسكرية الإسرائيلية التي تشكل، مع اتفاقية أوسلو، سقف الحكم الذاتي الفلسطيني، أو قمة الهرم القانوني لسلطة الحكم الذاتي. وأفرزت مجلساً إدارياً تنفيذياً منتخباً منقوص الولاية وصاحب صلاحيتي التشريع والتنفيذ، أي أنها غيبت السلطات الثلاث وتمايزها، وفرضت ترتيبات أمنية تصادر الأمن السياسي للمواطنين الفلسطينيين، وصعبت عملية التكامل السياسي، وعمل جانبها الاقتصادي على تملك إسرائيل والدول المانحة رقبة الحكم الذاتي، فلا توجد مرتكزات للتنمية السياسية في الاتفاقيات المرحلية. وأخطر ما في الأمر، تغييب البنية السليمة للتنمية السياسية بصيغة قانونية إلزامية تعاقدية، وبموافقة فلسطينية، وليس كسياسة أمر واقع يفرضه المحتل نفسه

ويقوم بتنفيذه. وبالتناوب فإن هناك تنمية ما سمحت الاتفاقيات بها، فكيف الحال مع اتفاقيات لـم تسمح بتنمية سياسية هذا الإطار الأشمل تُرجمت مفرداته وبنوده بإطار أضيق تمثله التـشريعات الفلسطينية الجديدة، هذه التشريعات الأداة الأنجع لتطبيق الاتفاقيات، و"تعزيـز قـدرة وسـيطرة السلطة وفرض الأجندة الوطنية.."[1]. ولن تسهب الباحثة كثيراً هنا؛ لأن الإطار الأضيق للحكم الذاتي (التشريعات) هو عنوان الفصل الثالث.

---

[1] خليل الشقاقي، **التحول نحو الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص22.

الفصل الثالث

التشريعات الفلسطينية المؤطرة للتنمية السياسية

الفصل الثالث

التشريعات الفلسطينية المؤطرة للتنمية السياسية

هذا الفصل هو الموضح الأكبر لأثر التشريعات الفلسطينية على التنمية السياسية، هذه التشريعات الأداة الأنجع من أجل تطبيق الإلتزامات المفروضة في الاتفاقيات، كونها الأكثر قربا للجمهور في التعامل من الاتفاقيات المرحلية. وتعتبر الاتفاقيات مصدراً رئيساً للتشريعات الأولية - كما سمتها الاتفاقيات - للسلطة الفلسطينية وللمجتمع الفلسطيني، مع أن القوانين التي أقرها المجلس المنتخب ومشاريع القوانين التي يتم تداولها لم تنص على ذلك لا صراحة ولا ضمناً، خاصة القانون الأساسي الذي أتى فقط على ذكر الدين مصدراً رئيساً للتشريع دونما ذكر للمصادر الأخرى، إلا أن ذلك لا يغير من كون الاتفاقيات المرحلية مصدر القوانين وسقفها القانوني. لكن هناك دور لعامل آخر مؤثر على التشريعات الفلسطينية وهو الإرث السياسي لمنظمة التحرير، كما سنرى. وسيطرح هذا الفصل أثر التشريعات الجديدة على التنمية السياسية، وليس التشريعات الموروثة التي كانت قائمة قبل قيام سلطة الحكم الذاتي الفلسطينية وما تزال. وهذه التشريعات هي:-

- القانون الأساسي.
- قانون السلطة القضائية.
- قانون الانتخابات رقم 15 لسنة 1995.
- قانون المطبوعات والنشر.
- قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
- قانون الهيئات المحلية.
- مشروع قانون الأحزاب السياسية.

1.3. القانون الأساسي

في 29 أيار 2002 أصدر رئيس السلطة التنفيذية الراحل لسلطة الحكم الذاتي القـانون الأساسي للحكم الذاتي الفلسطيني بعد خمسة أعوام من إحالته إليـه بتـاريخ 1997/10/4 مـن المجلس المنتخب. وجاء إصدار القانون الأساسي في أجواء جدل داخلي فلـسطيني(*)، وضـمن استحقاقات سياسية دولية حملت اسم "إصلاح السلطة الفلسطينية"(**). وزادت هذه الدعوات بعـد أحداث 11 أيلول/سبتمبر 2001 وما نتج عنها من حرب أمريكيـة علـى الإرهـاب وتنظـيم القاعدة(***)، وتبني الإدارة الأمريكية الاستراتيجية الشارونية تجاه الـسلطة والمتمثلـة بإزاحـة رئيسها الراحل تحت مسمى إصلاح السلطة حتى يتوافر شريك للسلام غير داعم للإرهاب(****).

ومنذ عام 2000 بدأت السلطة التنفيذية للمجلس المنتخب بالتصديق وإصدار كثير مـن القوانين التي تم إحالتها من قبل المجلس خاصة تلك المتعلقة بعمل الجهاز القضائي. ولا يفـوت الباحثة التذكير بأن هناك قوانين أخرى صادق عليها الرئيس وتم نشرها، فالعملية لم تكن متوقفة برمتها لكنها كانت عملية انتقائية لعب المعيار السياسي ومعيار الأهمية دور كبير فيها. فالقوانين التي صادق عليها الرئيس وأصدرها سريعاً هي القوانين التي كانت الغاية منها تعجيـل عمليـة تطبيق الاتفاقيات المرحلية على الأرض، وتعزيز قدرة وسيطرة سلطة الحكـم الـذاتي، ومـن

(*) بعض المحللين ومؤسسات حقوق الإنسان اعتبر أن المصادقة على القانون الأساسي تضفي "شـرعية علـى اسـتمرار الاحتلال الإسرائيلي" لأن المرحلة الانتقالية في نظرهم انتهت. انظر سميح محسن، **واقع السلطة القضائية في فلسطين في ضوء القانون الدولي والمحلي: النظرية والتطبيق**، رام ا : مركز رام ا لدراسات حقوق الإنسان، 2003، ص 41.

(**) الهجمة على فساد السلطة وضرورة إصلاحها لم يكن وليد تلك اللحظة والظروف، وإنما منذ العام 1997. أنظر سعيد عكاشة، **الجدل حول إصلاح السلطة الفلسطينية**، مجلة السياسة الدولية، السنة 38، العدد 149، يوليو 2002، ص 99.

(***) لم تكن الولايات المتحدة الأمريكية في بداية حربها على الإرهاب انطلاقاً من أفغانستان داعمة للرؤية الإسرائيلية تجاه السلطة الفلسطينية من تصعيد للإعمال العدوانية وعزل الرئيس عرفات واعتباره ابن لادن الثاني. والسبب في ذلـك هـو رغبة الولايات المتحدة في كسب الدعم والتأييد العربي والإسلامي في حربها ضد أهداف عربية وإسلامية وإشراكهم فيهـا وهو ما لم ترد أن تخسره. لكن هذا لم يدم طويلاً ؛ فبمجرد انتهاء حملتها على أفغانستان، والدعم الدولي الذي اكتسبته في حربها على الإرهاب إضافة إلى الدعمين الإسلامي والعربي، وتصاعد وتيرة الانتفاضة الفلسطينية عسكرياً، تغيرت وجهة النظر الأمريكية لتتبنى الأجندة الإسرائيلية كاملة. في هذا الشأن أنظر عماد جاد، **القضية الفلسطينية وتداعيات اعتـداءات الحادي عشر من سبتمبر**، مجلة السياسة الدولية، السنة 30، العدد 147، يناير 2002.

(****) وكانت الغاية الإسرائيلية من هذه الدعاية تعليق عملية السلام وتمييعها برمتها والتي رفضها الليكود من أول لحظة، إضافة إلى ضم أكبر قدر ممكن من الأراضي الفلسطينية عن طريق الاستيطان والجدار، وتحويل المدن والقرى الفلسطينية إلى كانتونات وجزر داخل الدولة العبرية يصعب مستقبلاً مع وضعها ذاك تطبيق خيار الدولة الفلسطينية.

أبرزها: قانون المطبوعات والنشر، وقانون الانتخابات، وقانون الأسلحة النارية والذخائر، وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وقانون الهيئات المحلية(*). ومعظم هذه القوانين لم يكن محل جدل ونقاش وخلاف كبير نظراً لطبيعتها بعكس قوانين أخرى مثل: مشروع قانون الأحزاب السياسية، وقانون المطبوعات والنشر، وقانون الانتخابات.

وبالعودة إلى مسألة إصدار القانون الأساسي ترى الباحثة أن هناك سؤالا ملحا يفرض نفسه، وهو: لماذا سمحت إسرائيل بإصدار القانون الأساسي الذي عارضت إصداره سابقاً؟ لعل الانتفاضة الفلسطينية والانقطاع شبه التام بين الجانبين له أثر كبير، فكل طرف أصبح يتصرف على هواه ووفقاً لمصالحهِ ووجهات نظره. أما أستاذ الفلسفة السياسية في جامعة النجاح الوطنية (عبد الستار قاسم) فيرى إضافة إلى تلك النقطة: أن إسرائيل تعلم جيداً أن السلطة لن تلتزم بتطبيق القانون الأساسي، إضافة إلى أن التشريعات الفلسطينية في نظرها– أي إسرائيل– لن تلزمها وإنما تلزمها فقط الاتفاقيات. ويضيف: أن السلطة وقعت بإحراج نتيجة المطالبات من العالم لها بالإصلاح الديمقراطي(**)، خاصة مسألة وجود رئيس وزراء للسلطة بوصفه جزءا من الإصلاح وهذه لن تتم دون قانون أساسي ينظمها، ويختتم إجابته بالاجتياحات الإسرائيلية التي ابتدأت منذ عام 2002 فإسرائيل أصبحت مطلقة اليد ولا تعتبر أن هناك شريكاً فلسطينياً[1]. لتفعل السلطة ما تفعل إذا، لأن ذلك لن يغير من الوضع شيئاً (الباحثة).

(*) إضافة إلى ما ذكر هناك مجموعة أخرى من القوانين ذات العلاقة، وهي: قانون الدفاع المدني، قانون مراكز الإصلاح والتأهيل، وقانون حقوق المعاقين، وقانون حماية الأحوال المدنية، وقانون العطاءات للأشغال العامة، وقانون بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة، وقانون بشأن تمليك الطبقات والشقق والمحلات، وقانون بشأن دمغ ومراقبة المعادن الثمينة، وقانون تشجيع الاستثمار، وقانون إعفاء مركبات البعثات الدبلوماسية والقنصلية من رسوم التسجيل والترخيص، وقانون تنظيم مهنة المحاماة، وقانون الاجتماعات العامة، وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية، وقانون البيئة، وقانون المصادر الطبيعية، وقانون حماية الثروة الحيوانية، وقانون التعليم العالي، وقانون الرقابة العامة، وقانون إجراءات إعداد التشريعات.

(**) إلا أن هناك وجهة نظر مخالفة لما طرحه الدكتور عبدالستار قاسم؛ فسميح محسن يعتبر أن مصادقة الرئيس الراحل على القانون الأساسي لم تكن استجابة للضغوط "بقدر استجابته لتحديها، إذ أن هذا القانون يتعارض مع ما ورد في الاتفاقيات" وسبق لإسرائيل أن اعترضت عليه لأجل ذلك. إلا أن الباحثة ليست مع هذا التحليل بل توافق الدكتور عبدالستار قاسم فيما طرح، فلم يكن هناك مجال أمام السلطة إلا أن تستجيب للضغوط الدولية. ورد رأي سميح محسن هذا في مؤلفهِ: **واقع السلطة القضائية في فلسطين في ضوء القانون الدولي والمحلي**، مرجع سبق ذكره، ص 40.

(1) في مقابلة أجرتها معه الباحثة في (1) تموز 2006. والمذكورة أعلاه تحرير غير حرفي للمقابلة.

القانون الأساسي الذي أصبح نافذا في 7 تموز 2002، تم إجراء تعديل عليه بعد عام في 2003/3/18 عندما تم استحداث منصب رئاسة الوزراء، وجـرى عليـه تعـديل ثالـث فـي 2005/8/12 ليتوافق مع الانتخابات الأخيرة للمجلس في كانون ثاني 2006. وسيتناول المطلب القانون الأساسي على محورين نوضح تأثيرها على التنمية السياسية، أولها: نظام الحكـم الـذي تبناه القانون الأساسي كون الدساتير/ القانون الأساسي مهمتها الأساسية-وباختزال للمفهوم- هو تبيان للنظام السياسي للدولة، ونوع نظام الحكم المتبنى، وعلاقـة الدولـة بمواطنيهـا وعلاقـة المواطنين ببعضهم، وعلاقة سلطات الدولة ببعضها، وكيفية إدارة هذه الدولة لشؤونها الداخليـة وعلى المستوى الدولي. ولن تتناول الدراسة النظام السياسي الفلسطيني كونه بحاجة إلى بحـث مستقل لأنه تشكل منذ نشأة منظمة التحرير الفلسطينية، وليس منذ نـشأة الـسلطة الفلـسطينية. والمحور الثاني: السلطة التنفيذية برأسيها مؤسستي الرئاسة والحكومة.

1.1.3. السلطات الثلاث: تمايز غائب ونظام حكمٍ حائر

مبدأ فصل السلطات هو من المبادئ المهمة والأساسية في الـنظم الديمقراطيـة، وأحـد ركائز سيادة القانون. وشكل العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذيـة هـي الموضـح الأساسي لنوع نظام الحكم القائم في أي دولة. وقبل أن نبدأ في طرح الموضـوع ننـوه لـثلاث ملاحظاتٍ، الأولى: أن الباحثة تناولت القانون الأساسي في هذا المطلب، وهو في صيغته غيـر المعدلة، أي دون استحداث منصب رئاسة الوزراء، لأن الدراسة تغطي الفترة الزمنية التي تـم إجراء التعديل فيها. هذا من جهة، ومن جهة أخرى تسعى الباحثة لإيضاح فكرة مهمة وهي مدى تأثير شخصنة وتسييس القانون الأساسي على التنمية السياسية. والملاحظـة الثانيـة: هـي أن استحداث منصب رئاسة الوزراء لم يغير من وضع السلطات الثلاث في القانون الأساسي؛ كون المهام الموكلة إلى السلطة التنفيذية لم تتغير اتجاه السلطتين الأخريين، وإنما مس التغيير وبشكل كبير السلطة التنفيذية ذاتها والتي أفردت الباحثة لها مطلباً مستقلاً. والثالثة: أن الباحثة في هـذا المطلب ستلتزم بمسميات القانون الأساسي مثل: مصطلح رئيس الـسلطة الوطنيـة، والـسلطة التنفيذية/الحكومة، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية التي تنظر لهم الباحثة كما اتفاقية طابا؛ المجلس المنتخب وسلطته التنفيذية والجهاز القضائي.

تناول القانون الأساسي غير المعدل الصادر في أيار 2002 في أبوابه: الثالث والرابـع والخامس، وعلى التوالي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية(*). ويـأتي الاخـتلاف عـن القانون الأساسي المعدل في آذار 2003 في فصل رأس السلطة التنفيذية(**) عن مجلس الوزراء بفرض باب مستقل له هو الباب الثالث، و إطلاق مصطلح السلطة التنفيذية على رئيس الوزراء ومجلس الوزراء وفرض باب مستقل لها هو الباب الخامس، وستتحدث الدراسة عن هذه النقطـة وبالتفصيل في المطلب القادم.

السلطة التشريعية تنتخب من الشعب مباشرة وهذا يضفي عليهـا صـفة النيابيـة إلا أن صلاحياتها لا تصبغ عليها أحد أنواع نظم الحكم. فالحكومة قبل أن تباشر أعمالها يجب أن تأخذ ثقة المجلس لذلك فإنها مسؤولة مسؤولية فردية وجماعية أمامه (المسؤولية الوزاريـة)، وهـذا يترتب عليه حق أعضاء المجلس في سؤال واستجواب أعضاء الحكومة والتحقيق معهم باستثناء رئيس السلطة، مع أنه عضو في المجلس مثل أعضاء الحكومة(***) الذين لهم حضور اجتماعات لجان المجلس دون ترؤسها. ولم يوضح القانون الأساسي ما إذا كان المجلس التشريعي يملك حق مراقبة المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية أو المصادقة عليها. ولمُ يعرض على المجلس إلا اتفاقيتا قروض عقدتا مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، وذلك بنـاء علـى طلب من الصندوق[1]. والمصادقة على المعاهدات تملكها جميع البرلمانات في النظم الديمقراطية وعلى اختلاف أنواعها وبتفاوت، فكيف لمجلس يعتبر سلطة تشريعية أن يحـرم هـذا الحـق؟! السبب طبعاً هو اتفاقية طابا لكن ليست هذه هي المشكلة في نظر الباحثة؛ المشكلة هي التعامـل مع اتفاقية طابا بمزاجية وانتقائية. فما يصب لمصلحة مؤسسة الرئاسة يتم الالتزام به والعكـس صحيح.

(*) من المادة (34) إلى المادة (100).

(**) رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حسب صيغة القانون الأساسي.

(***) وهذه فرضتها اتفاقية طابا.

[1] من بين عشرات اتفاقيات القروض الخارجية والتي عقدتها السلطة حتى عام 2001 وتبلـغ (800) مليـون دولار لـم تعرض إلا تلك الاتفاقيتان. انظر عزيز كايد، **الرقابة البرلمانية على المعاهدات**، مرجع سبق ذكره، ص42. نقـلا عـن: نضال صبري، **دراسة حول الموازنة الفلسطينية لعام 2001**، رام ا : وحدة البحوث البرلمانية، 2001، ص5.

أما السلطة التنفيذية التي تتشكل من الرئيس ومجلس الوزراء فأخذ رأسـها صـلاحيات واسعة، فمع المهام التنفيذية توجد مهام تشريعية وقضائية إضافة الى كونه القائد الأعلى للقـوات المسلحة الفلسطينية. يملك رئيس السلطة حق تخفيض العقوبة والعفو الخاص[1]، وإذا كان حـق العفو الخاص يملكه معظم رؤساء الدول في العالم، فإن الخطورة تكمـن فـي حـق تخفـيض العقوبة[*]؛ فمثل هذا الحق يفقد القضاء استقلاليته، ويشجع المواطنين علـى سـلوك طـرق لا توصلهم في النهاية إلى الجهاز القضائي، وبهذا يصبح المواطن عاملاً مـساعداً للتعـدي علـى اختصاصات الجهاز القضائي، أو الانحراف عنه كلياً نحو القضاء العشائري. وجميع تلك الأفعال تعمل على تقويض أهم ركيزة من ركائز سيادة القانون، الجهاز القضائي. ويملك رئيس الـسلطة صلاحيات تشريعية متمثلة في: التصديق على القوانين، والتقدم مع مجلس الـوزراء بمـشاريع القوانين، وإصدار اللوائح والقرارت الرئاسية، وإصدار قراراتٍ لها قوة القانون في غيـر أدوار انعقاد المجلس التشريعي وعند حالات الضرورة على أن تعرض عليه في أول دورة انعقاد لـه. مع العلم أن جميع القوانين التي أصدرتها السلطة قبل انتخابات المجلس لم يتم عرضـها علـى المجلس التشريعي[**]. ويأتي ضمن صلاحيات الرئيس التنفيذية: إصدار القوانين، وافتتاح الدورة العادية الأولى للمجلس التشريعي، وتعيين الوزراء وإقالتهم وقبول استقالتهم ومساءلتهم، وترأس اجتماعات مجلس الوزراء، وطرح الثقة بالحكومة، وإحالة الوزراء إلى التحقيق، والعمـل مـع مجلس الوزراء على تنفيذ القانون. وتذكر الباحثة القارئ أن هذه صلاحيات الرئيس قبل تعـديل القانون الأساسي، بمعنى آخر معظمها أصبحت صلاحيات سابقة. ويملك الرئيس تعيين ممثلـي السلطة الفلسطينية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم ويعتمدهم لدى السلطة[***]. ولم يتحدث القانون الأساسي عن صلاحيات رئيس السلطة في التوظيـف وتركهـا

[1] المادة (59) من القانون الأساسي غير المعدل، والمادة (42) من القانون الأساسي المعدل.

[*] حق تخفيض العقوبة من خصائص النظام الرئاسي، إلا أن ظروف وبيئة النظام السياسي الأمريكي والتجربة التاريخية التي أفرزته تختلف كلياً عن الظروف العربية، لذلك يجب الحذر عند الاقتباس أي من نظم الحكم الديمقراطية المعروفة.

[**] وهذه مخالفة صريحة لنصوص اتفاقية طابا، فهي لم تخول رئيس اللجنة/السلطة التنفيذية للمجلس صـلاحية إصـدار قرارات لها قوة القانون كون المجلس المنتخب الذي أفرزته اتفاقية طابا ليس بسلطة تشريعية حتـى يتـصادف ألا تكـون منعقدة في لحظة من اللحظات، بل هي مجلس إداري وبذلك يجب أن تكون- نظرياً- منعقدةً على الدوام.

[***] وهنا مخالفة أخرى للاتفاقيات؛ فهذه الصلاحيات بموجب اتفاقية طابا ليست لسلطة الحكـم الـذاتي وإنمـا لمنظمـة التحرير.

للقوانين العادية. وبموجبها يملك الرئيس: حق تعيين القضاة وترقيتهم وتعيين النائـب العـام[1]، وتعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة الأولى حسب قانون الخدمة المدنية والـوكلاء والمديرين العامين[2]، وتعيين رئيس دائرة الرقابة المالية والإدارية[3]، وتعيين رئيس المخابرات العامة ونائبه[4]، وتعيين القائد العام لقوى الأمن الوطني وجيش التحرير ومـدير عـام الأمـن الداخلي وترقية العسكريين[5]، وتعيين رئيس سلطة المياه[6]، وتعيـين رئـيس ديـوان شـؤون الموظفين[7]، وأخيراً وليس آخراً تعيين رئيس التعليم العالي الحكومي ومجلسها الاستـشاري[8]. وهذا ما كان يتم على أرض الواقع دون حاجةٍ لقوانين تُشرعه، فمعظم هذه القـوانين صـودق عليها بعد وفاة الرئيس الأسبق للسلطة.

يأتي التداخل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عندما يحل رئيس المجلـس التـشريعي مكان رئيس السلطة التنفيذية في حالة شغوره[9]. والتداخل الآخر الذي لم ينص عليـه القـانون الأساسي وتناوله قانون الانتخابات رقم 13 لسنة 1995[10]، هو اعتبار رئيس السلطة عضواً في المجلس المنتخب كما نصت اتفاقية طابا، إلا أن ذلك يستشف ضمناً من المادة (50) من القانون الأساسي التي منعت الجمع بين رئاسة السلطة وبين هيئة مكتب المجلس[*]. ويأتي هذا الغموض المتعمد لأن السلطة وعلى أرض الواقع لم تترجم الاتفاقيات بحذافيرها وعملت علـى الإيحـاء بوجود أسس دولةٍ ترجمها القانون الأساسي من خلال حديثه عن النظام السياسي، وعـن نظـام الحكم الذي جعله قريباً من النظام الرئاسي. ورئيس الدولة في النظام الرئاسي ليس عضواً فـي

---

[1] المادتان (18) و(63) من قانون السلطة القضائية لسنة 2002 والذي خلا من الإشارة إلى ترقية القـضاة بقـرار مـن الرئيس.

[2] المادتان (16) و(1/17) من قانون الخدمة المدنية رقم (2) لسنة 1998.

[3] المادة (15) من قانون الخدمة المدنية رقم (2) لسنة 1998.

[4] قانون المخابرات العامة رقم (3) لسنة 2005 المادتين (1/4) و(1/6).

[5] المواد (8) و(11) و(185) من قانون الخدمة في قوى الأمن سنة 2005.

[6] المادة (2) من قانون إنشاء سلطة المياه الفلسطينية رقم (2) لسنة 1996.

[7] المادة (6) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 غير المعدل.

[8] المادة (2/14) من قانون التعليم العالي رقم (11) لسنة 1998.

[9] المادة (2/54) من القانون الأساسي غير المعدل، والمادة (2/37) من القانون الأساسي المعدل.

[10] المادة (1/11) من قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995.

[*] هيئة مكتب المجلس هي: رئيس المجلس التشريعي ونائبيه وأمين السر.

البرلمان. فإذا ما أشار القانون الأساسي إلى أن رئيس السلطة هو عضو في المجلس المنتخـب، فما هو الوصف الذي يمكن أن يوصف به نظام الحكم الفلسطيني، فهو غير رئاسي ولا برلماني، فماذا سيكون؟ إنه مجلس الحكم الذاتي لا أكثر ولا أقل وهذا ما تحاول القيادة الفلـسطينية القفـز عنه أمام شعبها وتسعى لإيهامهم بأن السلطة هي أسس دولة مستقلة ذات سيادةٍ ومؤسسات وليس سلطة لحكم ذاتي لمرحلة انتقالية. وبالمقابل، لا تستطيع السلطة مخالفة اتفاقية طابا بـأن تـنص على خلاف المادة (4/5)(*)، فيكون عدم التعرض لهذه النقطة هو الحل الأفضل والأمثل بالنسبة لها.

بعد هذا العرض السريع للصلاحيات التي تتداخل بين السلطات الثلاث، يتشكل اعتقـاد سريع أن التداخل فيما بين السلطات بسيط وقليل، ويمكن تجاوزه بتعديل مواد القانون عن طريق الإجراءات اللازمة في المجلس التشريعي. إلا أن هذا الاعتقاد مجافٍ للـصواب؛ لأن الباحثـة وبعد إمعان النظر أكثر في بنود القانون الأساسي وجدت مزالق كثيرة حرفت نظام الحكم عن أي من نظم الحكم الديمقراطي، الأمر الذي أضفى ميوعةً على نظام الحكم الفلـسطيني؛ فـالرئيس والمجلس ينتخبان مباشرةً من الشعب، إلا أن ذلك لا يعني أنه نظام رئاسي؛ لأن العبرة ليـست بالإنتخاب المباشر وإنما بالصلاحيات الممنوحة للرئيس المنتخب وللمجلس التشريعي. فـالرئيس يملك صلاحيات هي من اختصاصات رئيس الحكومة في النظام البرلماني، ورغم ذلك هو لـيس بنظام برلماني؛ لأنه لا يوجد رئيس لمجلس الوزراء صاحب اختصاص أصـيل فـي الحكـم، ورئيس سلطة صاحب صلاحيات فخرية. ذات النتيجة نتوصل إليها إذا أردنا إصباغ صفة النظام الرئاسي؛ لأن رئيس السلطة والمجلس التشريعي يملكان صفات عدة مـن النظـام البرلمـاني. بطريقة أخرى إن السلطة التنفيذية تملك كثيراً من خصائص النظام الرئاسي فـي حـين يملـك المجلس التشريعي الكثير من خصائص النظام البرلماني، ومع أن اتفاقية طابا أعطت الكثير من الصلاحيات للمجلس (التشريعي) المنتخب، إلا أن القانون الأساسي سلبه إياها ومنحهـا للـسلطة

(*) تنص المادة (4/5) من الفصل الأول- اتفاقية طابا: "أ. سيكون رئيس السلطة التنفيذية بحكم وظيفته عضوا في الـسلطة التنفيذية. ب. جميع الأعضاء الآخرين في لجنة/ السلطة التنفيذية، باستثناء ما ورد في الفقرة الفرعية ج أدنـاه، سـيكونوا أعضاء في المجلس..". انظر الملحق الثاني.

التنفيذية(*). وكنتيجة منطقية لطبيعة العلاقة بين السلطتين غير الواضحة والهلامية، فلن نتمكن من إصباغ صفةٍ معينة على شكل النظام السياسي الفلسطيني. فما يصرح دائماً أمام وسائل الإعلام من أنه نظام رئاسي رأي في غير مكانه.

السبب الرئيس الذي أدى إلى تمييع شكل النظام هو المعضلة الموجودة في جميع الأنظمة العربية؛ ألا وهي شخصنة الدستور/ القانون الأساسي، فالدستور والذي هو عماد الدولة القانوني الذي لا تقوم إلا به، لا يحمل هذا المفهوم في المنطقة العربية! فبدلاً من قيام النظام السياسي على أسسٍ دستورية، يأتي الدستور مفصلاً على مقياس رئيس الدولة وكأنه باقٍ إلى الأبد. وما السلطة الفلسطينية ببعيدةٍ عن هذا الحال، فالقانون الأساسي جاء لإرضاء رئيس السلطة بمنحهِ أكبر قدرٍ من الصلاحيات والسلطات، بدلاً من وضع أسسٍ سليمة وقواعد صحيحة للدولة المستقبلية التي يتم الحديث عنها وعن ديمقراطيتها.

إن عدم وجودٍ سلطات ثلاث على قدم المساواة والتوازن، يعني غياب: مبدأ المساءلة والمراقبة والمحاسبة، وشفافية النظام السياسي(1)، وتقاسم الصلاحيات، ويضفي نوعاً من الضبابية على علاقتها وعلى نوع نظام الحكم القائم. لذلك ولأهمية مبدأ سمو الدستور ومبدأ فصل السلطات، توجد في الدول الديمقراطية "المحكمة الدستورية" المسؤولة عن الرقابة على دستورية القوانين وعن التزام مؤسسات الدولة بنصوص الدستور. وبالتالي هي تمارس الرقابة على التزام السلطات الثلاث بصلاحياتها المنصوص عليها في الدستور. وقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على تشكيل محكمة دستورية عليا حصر اختصاصاتها في النظر في دستورية القوانين واللوائح أو النظم، وتفسيرها، وفصل النزاعات التي تنشأ بين الجهات القضائية والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي(**). وصلاحيات المحكمة الدستورية الفلسطينية هي

(*) حول صلاحيات المجلس المنتخب أنظر الفصل السابق المطلب الثالث.

(1) علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص28.

(**) وضمن الفترة الزمنية التي تغطيها الأطروحة لم تتشكل المحكمة الدستورية ولم يصدر قانونها بعد، ونابت عنها المحكمة العليا الفلسطينية مؤقتاً. تاريخياً القضاء في قطاع غزة في السنوات التي سبقت السلطة قام بالنظر في دستورية القوانين، رغم أن القوانين التي كانت ساريةً في القطاع والدستور الذي أقرته الإدارة المدنية المصرية لعام 1962 لم يأتِ على ذكر اختصاص المحاكم في قطاع غزة للنظر في دستورية القوانين. للإطلاع على هذه الأحكام انظر فتحي الوحيدي، **القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل ومشروع قانون المحكمة الدستورية العليا "دراسة مقارنة"**، قطاع غزة: مطابع المقداد، ط 1، 1426-2004، ص 31-38.

ذاتها الصلاحيات الممنوحة للمحكمة الدستورية المصرية. والدول العربية التي أوجدت دساتيرها هذه المحكمة، أخذت ذات الاختصاص الذي أعطاه المـشرع الفرنـسي "للمجلـس الدسـتوري الفرنسي"؛ وهو النظر في دستورية القوانين فقط. بعكس إيطاليا والنمسا وألمانيا التـي منحـت المحكمة الدستورية الحق في النظر في الخلافات على الصلاحيات التي تنـشأ بـين الـسلطات الثلاث[1]. وهذا ما كان يجب أن تنظر فيه المحكمة الدستورية الفلسطينية أو المحاكم الدسـتورية الموجودة في بعض الدول العربية بشكل عام[*]. ذلـك أن الـدول الديمقراطيـة الغربيـة لهـا خصوصية تاريخية في تكوين المبدأ وفي صلاحيات السلطات الثلاث، ومسألة تعدي الـسلطات الثلاث خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية على صلاحيات بعضها البعض نظرياً غيـر وارد وعملياً ليس بالأمر الهين، وعالجت كل دولة على حده مسألة تعدي أحـداهما علـى الأخـرى. وبالتالي إذا كانت فرنسا مصدر التشريع للقوانين العربية لم تنص علـى صـلاحيات المجلـس الدستوري في النظر في تعدي الصلاحيات بين السلطات الثلاث لا يعني أنها لم تعالج الموضوع بطريقة أخرى. بالمقابل نحن في الأنظمة العربية بأمس الحاجة إلى محكمة دستورية تنظر فـي تعدي الصلاحيات بين السلطات كما النمسا وألمانيا وايطاليا، والتي لم تتأثر الدول العربية بهـا، خاصةً أن الأنظمة العربية أنظمة لا تحترم السلطة التنفيذية فيها أي من الـسلطتين الأخـريين. إضافة إلى أن القوانين العربية ليست النموذج المثالي التي يجب على السلطة الفلسطينية أن تلتزم بهِ، فبإمكانها ولزاماً عليها أن تراعي المصلحة الوطنية وأن تطرح رؤية قانونية أفضل لتتناسب مع بناء الدولة الديمقراطية. فالمسألة ليست تباهياً وتقليداً شكلياً تتبعـه الـدول العربيـة للـدول الديمقراطية الغربية. فما حاجة الدول العربية وسلطة الحكم الذاتي الفلسطينية لمحكمة دسـتورية مهمتها مراقبة دستورية القوانين وفي إمكان المحاكم النظامية أن تقوم بهذه المهمة[**].

إن مبدأ سمو الدستور لهو من المبادئ الأساسية لدولة القانون وبمـا أن مبـدأ سـمو الدستور ليس بذي أهمية في الوطن العربي – وفلسطين جزء منه- كـان لابـد مـن محكمـة

---

[1] أندريه هوريو، **القانون الدستوري والمؤسسات الـسياسية**، ج 2، ترجمة: علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سـعد، بيروت: الأهلية للنشر، ط 2، 1977، ص487.

[*] مصر، والسودان، واليمن، والإمارات العربية المتحدة.

[**] مثل الأردن حيث تنظر محكمة العدل العليا الأردنية في دستورية القوانين. إلا أن رقابتها هي رقابة الإمتنـاع ولـيس رقابة إلغاء، فلا تملك العدل العليا الأردنية ولا المحكمة الدستورية العليا المصرية حق إلغاء القوانين المخالفـة للدسـتور وإنما فقط الامتناع عن تطبيق القانون على وقائع معينة إذا ما ثبتت مخالفتها للدستور.

دستورية تراقب ليس فقط دستورية القوانين، وإنما تراقب أيضا مدى الالتزام بالدستور من قبـل مؤسسات الدولة ومن قبل مواطنيها، خاصةً أن أول من ينتهك الدساتير في الوطن العربي هـي النخبة الحاكمة. لذلك تكون المحكمة الدستورية ضمانةً لمبدأي الشرعية والمشروعية المـؤديين إلى سيادة القانون على الجميع وعلى الدولة. و يجب أن يعاد النظر فـي اختـصاص المحـاكم الدستورية الموجودة في الوطن العربي وسلطة الحكم الذاتي وإعطائها صلاحيات تتضمن حماية مبدأ سمو الدستور(*)، وإلا فلا داعي لها، إن "الشرعية الدستورية هي الضمان الأعلـى لمبـدأ سيادة القانون على جميع سلطات الدولة. وبالتالي تعكس الـشرعية الدسـتورية التـي تحميهـا المحكمة الدستورية صورة النظام السياسي للدولة"[1]. وهذا ما يجب على السلطة الفلـسطينية أن تعيهِ جيداً، وتضعه نصب عينيها إذا أرادت أن تبني نظاماً ديمقراطياً وحكماً يقوم علـى سـيادة القانون ويضمن للدولة إطاراً قانونياً متيناً.

2.1.3. السلطة التنفيذية بين الشخصنة والاستحقاق السياسي

جاءت نسخة القانون الأساسي غير المعدلة الصادرة في أيار 2002 دون الحديث عـن رئيس للوزراء؛ لأن الاتفاقيات المرحلية لم توجد رئيساً للوزراء وإنما أوجدت رئيـساً لـسلطة المجلس المنتخب. وبما أن القانون الأساسي في نسخته الأولى ُبني على اعتبارات سياسية، فـإن التعديل الذي طرأ عليه وصدر في 2003/3/18 جاء ليتناسب أيضاً مع الاعتبارات الـسياسية. ففي 2002/2/20 طرح الرئيس الأمريكي بوش الإبن رؤيته للحـل الـسلمي بـين الجـانبين الفلسطيني والإسرائيلي والمسمى "خطة خريطة الطريق"(**) التي تزامنت مع دعـوات إصـلاح السلطة الفلسطينية سواء داخليا، أو خارجياً عكست نوايا أمريكية وإسرائيلية عنت إزاحة رئيسها

(*) بدلا من التناكف والتنافس على تعين قضاة هذه المحكمة - فالمجلس التشريعي المنتهية ولايته قبل تسليم المهام للمجلس المنتخب في كانون ثاني 2006 أعطى رئيس السلطة حق تعين قضاة المحكمة الدستورية دون الرجوع للتـشريعي الأمـر الذي أثار قريحة حركة حماس التي شكلت أغلبية المجلس- كان الأجدر تعديل اختصاصاتها، أو إعادة النظر في وجودها.

[1] فتحي الوحيدي، **القضاء الدستوري في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 56.

(**) والتي تسلمها الفلسطينيون رسمياً في 2003/4/30.

الراحل (ياسر عرفات)[*]. وتحدثت خريطة الطريق في مرحلتها الأولى عن دستور فلسطيني قائم على أسس ديمقراطية برلمانية قوية ورئيس وزراء ذي صلاحيات، والى أن يتم ذلك، يتم تعيين رئيس وزراء انتقالي. وبالتالي اختلفت خارطة الطريق عن اتفاقية طابا. فنظام الحكم المراد للسلطة في خارطة الطريق هو النظام البرلماني، ليس غايةً في الديمقراطية وإنما لإيجاد شخص بديل عن رئيس السلطة وقتها (ياسر عرفات)، الذي لم يكن مرغوبا فيه لعدم إجهاضه للانتفاضة وتفكيكه للبنى التحتية للإرهاب حلى حد تعبيرهم. بعكس اتفاقية طابا التي تحدثت عن مجلس للحكم الذاتي فقط. وتم تعيين أول رئيس وزراء فلسطيني في 2003/3/8 بعد موافقة الرئيس الراحل أمام المجلس المركزي[1]، وأخذت حكومته ثقة التشريعي في 2003/4/29، وسط ترحيب أمريكي وإسرائيلي بشخصه وبالحكومة[2].

عدل القانون الأساسي على أثر الاستجابة لمطاب خريطة الطريق وتم استحداث منصب رئاسة الوزراء كأول تجربة فلسطينية، وزيد عدد الوزراء إلى (24) بدلا من (19) وزيراً[3]. وأصبح شكل الصلاحيات كالآتي: كل ما يتعلق بمجلس الوزراء[**] أصبح من صلاحيات رئيس الوزراء الذي له: حق تعين الوزراء وإقالتهم وقبول استقالتهم، وهم مسئولون أمامه لذلك له إحالة الوزراء للتحقيق، بدلاً من الرئيس الذي كان يملك إحالة رئيس الوزراء للتحقيق، وطرح الثقة بالحكومة أمام التشريعي، وله دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، وهو المشرف على أعمال

---

[*] بعد تزايد الدعوات على السلطة بضرورة القيام بإصلاحات، أصدر الرئيس العديد من القوانين من ضمنها القانون الأساسي، وشكل حكومة جديدة في 2002/6/9 بلغ عدد وزرائها 21 وزيراً بعد أن كانت تقارب 40 وزيراً، وأوجد وزيراً للداخلية بعد أن كان هو وزيرها. إلا أن ذلك قوبل برفض أميركي وإسرائيلي. في هذا الشأن سعيد عكاشة، **الجدل حول إصلاح السلطة الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص101.

[1] وأقدم رئيس السلطة على هذه الخطوة استرضاء للولايات المتحدة وإسرائيل على أمل أن يبقى على رأس السلطة الفلسطينية ممسكا بزمام الأمور. في هذا الشأن انظر:المركز الفلسطيني للإعلام: **استحداث منصب رئيس الوزراء في السلطة الفلسطينية بين المصلحة الوطنية والشروط الصهيونية**، تحليل سياسي. عن الموقع الالكتروني للمركز: http://palestine-info.info/arabic/analysis/2003/20_2_03htm.

[2] المصدر نفسه. وكذلك الموقع الإلكتروني لهيئة الإذاعة البريطانية باللغة العربية: http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/middle_east_news/newsid_2989000/2984279.stm

[3] المادة (65) من القانون الأساسي غير المعدل، و المادة (64) من القانون الأساسي المعدل.

[**] ومجلس الوزراء كما عرفه القانون الأساسي هو" الأداة التنفيذية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ".

الوزراء والمؤسسات الحكومية وله الحق في إصدار القرارات اللازمة واللوائح والأنظمة. ولرئيس الوزراء مبادأة التشريع(*). أما صلاحيات مجلس الوزراء فلم يطرأ عليها تغيير سوى أنها أصبحت تابعة لرئيس الوزراء وليس لرئيس السلطة. إلا أن رئيس السلطة استطاع- وبعد تجاذب قوى داخل حركة فتح- أن يجعل نفسه مرجعية أساسية للسلطة التنفيذية[1]، فالرئيس هو من يختار رئيس الوزراء ويكلفه لتشكيل الحكومة، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، وهو من يقبل استقالته، وله استبداله إذا اخفق في تشكيل الحكومة حسب الأجل المحدد أو إذا لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي. وبالطبع رئيس الوزراء مسئولٌ أمام رئيس السلطة. إن شكل الصلاحيات الذي تم في صيغته تلك، وطريقة توزيعها كانت لغايتين: الأولى عدم إغضاب الرئيس الراحل والإبقاء على معظم الصلاحيات في يده وإقناعه انه مازال صاحب الكلمة العليا. والثانية كانت استجابة لخريطة الطريق والإملاءات الأمريكية.

إلا أن هذه الحكومة لم يكتب لها النجاح أو البقاء إذ استقال محمود عباس في 2003/9/6، أي أنها لم تعش سوى 129 يوماً تقريباً. وكانت الأسباب التي أدت إلى موت هذه الحكومة كثيرة(**): ولعل أهمها مسألة تنازع الصلاحيات بين الرئيس الراحل وبين رئيس الوزراء، خاصة على وزارة الداخلية والأجهزة الأمنية(***). ورغم أنهم كانوا ذوي اللون الواحد إلا أن الشخصية الكاريزمية التي اعتادت على الاستئثار بالصلاحيات على مدار أكثر من أربعين عاماً، لم تتقبل عملية تقاسم الصلاحيات أو أن يشاركها أحد فيها وهذا أمر طبيعي نتيجة لغياب المأسسة في مؤسسات منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية. لكن السبب الأهم الذي أغفله كثيرون، أو نسوه، أو تناسوه، وهو السبب الرئيسي في نظر الباحثة، عدم وجود أسس لنظام

(*) وهذه مخالفة أخرى تضاف إلى المخالفات العديدة من للقانون الأساسي لاتفاقية طابا؛ وهذه المخالفات لم تكن لغايات ومقاصد تنموية، بل كانت لغايات سياسية بالدرجة الأولى. وهذا يزيد الوضع تعقيداً وسوءاً.

(1) المركز الفلسطيني للإعلام، **استحداث منصب رئيس الوزراء في السلطة الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره.

(**) ومن بينها: الاحتلال الإسرائيلي وخرقه للهدنة –عدة مرات– التي اجمعت ووافقت عليها الفصائل بعد حوارات مطولة مع أبي مازن، ولعل هذا أحد الأسباب الرئيسية. والتنازع داخل فتح التي أصبحت عدة استقطابات ومحاور والتي أجملها وتحدث عنها أبو مازن في استقالته. هناك أيضاً أن الرئيس الراحل كان يعلم أن الحكومة الفلسطينية المرحب بها أمريكيا هي محاولة أميركية لإزاحته بناء على رغبة إسرائيلية فسعى إلى إجهاض هذا المخطط من خلال إجهاض الحكومة.

(***) نصت خريطة الطريق في مرحلتها الأولى على وجوب دمج الأجهزة الأمنية وإتباعها لوزير الداخلية.

الحكم في مناطق الحكم الذاتي الفلسطيني، بمعنى آخر لا يوجد مأسـسة سياسـية ولا شـرعية قانونية. فاتفاقية فطابا لم تتحدث – مرة أخرى – عن نظام دولة وإنما عن مجلس حكـم ذاتـي انتقالي فقط ولا يوجد مسمى وزراء أو رئيس وزراء في اتفاقية طابا، وعنـدما سـعت القيـادة الفلسطينية للحديث عن وجود سلطات ثلاث بعدما دخلت إلى أرض الوطن وبدأ الحديث عن بناء الدولة المنشودة تم تحويل المجلس المنتخب إلى المجلس التشريعي. وهذا يعني أن مسألة وجـود سلطات ثلاث لم يكن لها أسس في الاتفاقيات وإنما قامت على شفا جرفٍ هارٍ قابل للانهيار.

وفي ظل هذا المأزق لنوع نظام الحكم الفلسطيني يأتي استحداث منصب رئيس الوزراء استحقاقاً سياسياً ليزيد المأزق مأزقاً جديداً، ذلك أن العلاقة القائمة بين المجلس التشريعي ورئيس السلطة هي عبارة عن هيمنة من الأخير على الأول وتركيز جميع الصلاحيات في يده. وبما أن المنصب كانت الغاية منه سحب صلاحياته فإن العملية برمتها لم تنجح. بالمقابل إطلاق وصـف النظام شبه الرئاسي على نظام الحكم الفلسطيني في غير مكانه في نظر الباحثة؛ لأنه لم يقم على ركائز حكم واضح المعالم، بل عملت الظروف الدولية والمصادقة المحضنة على قيامهِ. فالعملية برمتها لم تتعد كونها عملية سحب صلاحيات لا أكثر ولا اقل. (الباحثة)

هذا الوضع تفاقم أكثر عندما تمايز لون الحكومة عن لون الرئاسة. وما ُيصرح به دائماً من كثيرين بأن حل الأزمة والمتمثل بمسألة تضييق الصلاحيات أو توسيعها لأحد الطرفين إمـا الرئاسة أو الحكومة ليس هو الحل. فقد تم الإغفال – مرة أخرى -السبب الرئيسي وهو ما هـو شكل نظام الحكم الذي نريد؟ هل هو النظام الرئاسي، أم النظام البرلماني؟ هذا هو السؤال المهم الذي يحل المسألة. فإذا كان رئاسياً يجب أن ُيلغى منصب رئاسة الوزراء خاصة وأن الغاية التي استحدث لأجلها لم تعد قائمة. فالمنصب لم يكن موجوداً على مدار عـشر سـنوات، ولا علـى المدار التاريخي لحياة منظمة التحرير، ولم تأت به الاتفاقيات المرحلية. إضافة إلى أنه لم يـأتِ برغبة فلسطينية لترتيب البيت الداخلي بل جاء استحقاقاً سياسياً فرض من الخارج. أما إذا أردنا نظاما برلمانيا فيجب أن ُيعاد النظر في صلاحيات الرئيس. ويجب ألا يفهم من حـديث الباحثـة أنها تفضل النظام الرئاسي، بل الباحثة تفضل النظام البرلماني لأن النظام الرئاسـي فـي ظـل الثقافة القائمة في المنطقة العربية تمنح الحاكم فرصة أكثر للاستبداد نظراً للصلاحيات الموسـعة التي يملكها. (الباحثة)

ما تريد أن توصله الباحثة هو أن الحكم الصالح والديمقراطية والتنمية السياسية لا تقـوم في ظل اجتذابٍ وبرامجٍ سياسيةٍ خاصة خارجية كانت أم داخلية. إضافة أن للإطـار القـانوني الأشمل دوراً في تشويه شكل وبيئة الإطار السياسي/نظام الحكم للسلطة الفلسطينية والذي انعكس على القانون الأساسي، وأصبح الإطار السياسي هو من يرسم الإطار القانوني بدلاً من العكـس. بمعنى كان من المفترض أن يضع القانون الأساسي الأسس السليمة لقواعد النظام السياسي فـي مناطق الحكم الذاتي وخاصة شكل نظام الحكم. ولكن بدلاً من ذلك ُعدل القانون الأساسي أكثـر من مرة ليشكل الغطاء لتغيير شكل المؤسسة الحاكمة. وهذا أخطر مـا فـي الأمـر؛ ذلـك أن الدساتير في الدول تشكل الإطار القانوني لها، فإذا وضع هذا الإطار القانوني بناء علـى فلـسفة مستنيرة ليكون الأساس كما في الدول الديمقراطية فسينطبق عليها وصف دولة القانون، وسيكون هناك إطار ُينجح العملية التنموية بجميع أنواعها وأشكالها. أما إذا كان هذا الإطار القانوني ينظر له كخادم لحكم الفرد كما في دول العالم الثالث وبالأخص الـدول العربيـة -والحكـم الـذاتي الفلسطيني جزء منها- فإن وصف دولة القانون لن يوجد، وبالتالي لن يكون هناك مجال للعملية التنموية، بل سيكون هناك مجال للمصالح الشخصية للمتنفذين في هذه الـدول. وبـالطبع فـإن الدساتير العربية تشكل دائماً الغطاء الشرعي لحكم الزعيم بدلاً من أن يعتلي الحكم على أسـس شرعية. (الباحثة)

إن مبدأ سمو الدستور لهو من المبادئ الأساسية في الدول الديمقراطية التي تنظر إلـى الدستور بنوع من القدسية التي لا يجوز اختراقها، فالدستور هو الإطار القانوني بل هـو "أبـو القوانين"[1]، وهو المهندس لجميع أشكال وعلاقات الدولة والأفراد والمجتمع وأجزائها، فإذا مـا أنهار انهارت الدولة، وإذا ما سما قامت الدولة على مرتكزات قانونية/مأسسة. وهذا كله يـؤدي إلى نجاح العملية التنموية، وبانهيار هذا العمود الفقري للدولة عمت الفوضى، ولا مجال بعـدها للحديث عن التنمية. (الباحثة)

---

[1] ثناء فؤاد عبد ا ، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، مرجع سبق ذكره، ص 259.

2.3. قانون السلطة القضائية(*)

صدر قانون السلطة القضائية بتاريخ 2002/5/14، بعد أربعة أعوامٍ من إحالتهِ للرئيس في 1998/12/5، وكان من جملة قوانينٍ صادق عليها الرئيس ومتعلقة بالقضاء(**) ضمن العملية المسماة إصلاح السلطة الفلسطينية، إضافة إلى إنشاء مجلس القضاء الأعلى. وبنفاذ تلك القوانين توحدت معظم القوانين المتعلقة بالقضاء بعد خضوعه لعقودٍ من الزمن لنظامين قانونيين مختلفين؛ فقطاع غزة خضع لمجموعة من التشريعات "الإنجلو/عثمانية"[1]، والأوامر الصادرة عن الحاكم الإداري المصري، والأوامر العسكرية الإسرائيلية. أما في الضفة الغربية فقد خضعت للنظام القانوني الأردني وللأوامر العسكرية الإسرائيلية. وما زالت الضفة الغربية وقطاع غزة خاضعتان لنظامين قانونيين مختلفين حتى هذه اللحظة. فكثير من القوانين لم توحد نظراً للوضع السياسي والقانوني لمناطق الحكم الذاتي مثل القوانين المتعلقة بالأراضي.

نص قانون الجهاز القضائي على أن "السلطة القضائية مستقلة ويحظر التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة"[2]، وأن "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"[3]. وجاء القانون متوافقاً مع القانون الأساسي الذي أفرد للسلطة القضائية الباب السادس،

(*) في جلسة المجلس الثامنة من الدورة الثانية المنعقدة في غزة بتاريخ 6-1997/5/7، وفي قرارهِ رقم (2/8/14) طالب المجلس من السلطة التنفيذية تقديم مشروع قانون السلطة القضائية في مدة أقصاها شهر من تاريخه، وأعاد المجلس التأكيد على قرارهِ في جلستهِ المنعقدة في رام الله ما بين 6/30 و1997/7/3، على أن تقوم اللجنة القانونية في المجلس في حالة عدم التزام السلطة التنفيذية بتلبية الطلب بتقديم القانون مستندةً على مسودة مشروع قانون كان قد تقدم بها عدد من أعضاء المجلس في وقت سابق. وهذا ما تم إلا أنه أمر مثير للدهشة، فلماذا يطلب المجلس من السلطة التنفيذية التقدم بمشروع قانون مع أنه إختصاصه الأصيل؟ يبدو أن ضعف المجلس التشريعي وهيمنة السلطة التنفيذية عليه هما السبب. في هذا الشأن انظر: أحمد مجدلاني، **المجلس التشريعي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 96-97. نقلاً عن: المجلس التشريعي الفلسطيني، القرارات في الدورات 1 و2 و1996/3- و2000/4، إصدار الدائرة الإعلامية المجلس التشريعي، العام 2000. ومجلة المجلس التشريعي، العدد 4، آب 1996.

(**) من بين تلك القوانين: قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لسنة 2001، وقانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 2001، وقانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2000، وقانون التحكيم لسنة 2000.

[1] عيسى أبو شرار، **النظام القضائي في فلسطين**، مجلة آفاق، رام الله: أكاديمية المستقبل للتفكير الإبداعي، السنة الثانية، العدد 2، شتاء 1999، ص 98.

[2] المادة (1) من القانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

[3] المادة (2) من القانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

ونص على أن القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء وفي شؤون العدالة[1]. ونظم قانون السلطة القضائية كل ما يتعلق بشؤون القضاة والنيابة العامة الذين هم المقياس لمدى استقلالية الجهاز القضائي. وفرض القانون للجهاز القضائي ميزانية خاصة تظهر في فصل مستقل ضمن الموازنة العامة للحكم الذاتي[2]. وتحدث القانون عن هيكلية مجلس القضاء الأعلى الذي أوكل إليه إدارة كل ما يتعلق بشؤون الجهاز القضائي[3]. والقانون الذي ستتناوله الباحثة هو القانون لسنة 2002 مع التنويه "للقرار بقانون" رقم (2) لسنة 2006 الذي أضفى بعض التعديلات عليه(*).

---

[1] المادة (98) من القانون الأساسي المعدل.

[2] المادة (3) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

[3] المادة (37) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002. وتشكل المجلس القضائي الانتقالي قبل صدور قانون السلطة القضائية، حيث أصدر الرئيس الراحل المرسوم رقم (29) بتاريخ 2000/6/1. إلا أن هذا المجلس اعترى تشكيله العديد من العيوب القانونية: أولها أنه استند لقانون السلطة القضائية الذي لم يكن نافذا. ثانيها تجاوزت أعمار أعضائه (70) عاما. ثالثها تكونه من (11) عضواً بدلاً من (9) أعضاء ولم ينسبهم وزير العدل كما نص قانون السلطة القضائية الذي استند المرسوم فيما استند إليه. إضافة إلى أن أعمال المجلس قد شابتها عيوب قانونية. انظر الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الموطن، **التقرير السنوي الثامن**، ص 103. وتشكل مجلس قضائي ثانٍ بموجب المرسوم رقم (11) لسنة 2002 والذي شابه أيضا عيوب قانونية، وشابت أعمال رئيس المجلس العيوب أيضا نظرا لعدم التزامه بالقانون. وتشكل مجلس ثالث بموجب المرسوم (8) لسنة 2003 والذي لم يخلو تشكيله من عيوب قانونية، ورأى أحد القضاة في تشكيلته اعتبارات طائفية ومناطقية، إضافة إلى أنه لم يكن فاعلا. انظر عيسى أبو شرار، **المجالس القضائية الفلسطينية المتعاقبة مشروعية التشكيل وتقييم الأداء**، في **مؤتمر العدالة الفلسطيني الأول: القضاء النزيه والمحاماة الفاعلة أداة تجسيد العدالة**، رام الله: مساواة- المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، آذار 2005، ص 37-39.

(*)ويشوب هذا القرار عيب يتمثل بمخالفة هرمية القاعدة القانونية؛ فكيف يعدل قانون صدر عن المجلس المنتخب بقرار يصدر من السلطة التنفيذية والتي تأخذ قراراتها الدرجة الدنيا في الهرم التشريعي، إضافة إلى عدم مراعاة إجراءات تعديل القوانين أمام المجلس التشريعي. واستند الرئيس محمود عباس إلى المادة (43) من القانون الأساسي المعدل في إصداره لهذا القرار والتي تنص "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، إما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون". وتندهش الباحثة وتتساءل عن ماهية الظروف التي لا تحتمل التأخير لكي تكون مبرراً لتمرير هذا القرار! لم يكن هذا القرار سوى محاولة لاستغلال المجلس المنتخب السابق حتى أخر رمق قبل أن يتغير لونه ويصعب على رئيس السلطة تمرير القرارات بسهولة كما السابق، فهذا القرار عمل على توسيع صلاحيات رئيس السلطة في الجهاز القضائي. وكل التعديلات التي أدخلت على القانون رقم (1) لسنة 2002 ليست تعديلات جوهرية بل هي تعديلات شكلية لم تغير من مضمون النصوص بل على العكس، زادت من تبعية الجهاز القضائي لرئيس السلطة.

إلا أن كل ذلك غير كافٍ طالما أن القضاة غير مستقلين عمليـا، حتـى وإن تحـدثت النصوص عن استقلاليتهم؛ فالمعيار الذي يقاس عليه استقلالية الجهاز القضائي هم القضاة. فمـا بالك والقضاة يعينون ويرقون بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية[*]، بعد تنسيبهم من قبل مجلس القضاء الأعلى[1]. أما طريقة عزلهم فإن القانون لم يوضحها[2]. وبخـصوص دائـرة التفتـيش القضائي فلم يتحدث القانون عمن يعين رئيسها بعكس القرار لسنة 2006 الذي خـص رئـيس السلطة الفلسطينية بتعين رئيس دائرة التفتيش[3]. وبخصوص النائب العام فإنه يعين أيضا بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية وبناء على تنسيبٍ من مجلس القضاء الأعلى[4]. وهذه المادة خالفت المادة (107) من القانون الأساسي التي تستوجب مصادقة المجلس التشريعي على تعيين النائـب العام. وحسب قاعدة التدرج الهرمي التشريعي فإن العبرة بالقانون الأساسي، أما بقيـة أعـضاء جهاز النيابة العامة فلم يتحدث القانون عمن يعينهم الأمر الذي عمل علـى تـصارع المجلـس القضائي ووزارة العدل على جهاز النيابة العامة الـذي يخـضع مـع المحـاكم إداريـاً لهـذه الأخيرة[**].

---

[*] وهذه المعضلة موجودة في جميع الأنظمة العربية، والتي اعتبرها تقرير التنمية الإنسانية العربية للعـام 2004 (نحـو الحرية في الوطن العربي) أحد المعوقات البنيوية للحرية. ولا عجب أن يكون وضع القضاء الفلـسطيني وقانونـه علـى شاكلتهما تلك؛ لأنهما مستقيان من القوانين العربية خاصةً الأردني والمصري دون الأخذ بعين الاعتبار أراء فقهاء القانون (المصريين والأردنيين) في قوانينهم.

[1] المادة (18) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

[2] المادة (7) من القانون الأصلي. وتم توضيحها أكثر بالقرار بقانون حيث نصت المادة (3) منه "لا يجوز عزل القاضـي أو الاستغناء عن خدماتِهِ أو تنزيل درجتِهِ إلا بقرار من مجلس القضاء الأعلى ومصادقة رئيس السلطة الوطنية". أي مـنح حق عزل القضاة للرئيس.

[3] المادة رقم (7) من القرار رقم (2) لسنة 2006 والتي عدلت المادة رقم (42) من القانون الأصلي.

[4] المادة (2/63) من القانون الأصلي.

[**] يمكن وصف العلاقة القائمة بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى بالتنافس والتصارع على الـصلاحيات، والتـي تفاقمت في العام 2004 وكان لكثير من المسائل الشخصية دور مهم في تنمية هذه الخلافات. انظـر الهيئـة الفلـسطينية المستقلة لحقوق المواطن، **التقرير السنوي العاشر**، ص 95-96. وهذا أدى إلى وضع قانون جديد للسلطة القضائية -طعن في دستوريته وتم إلغائه- وسعت فيه صلاحيات وزير العدل بعد أن ضيقها القانون الأصلي، ومن سعى لتغيير القانون هو وزير العدل نفسه. مقابلة شفهية مع المحامي إياد الأتيرة الرئيس السابق للجنة الفرعية لنقابة المحامين فـي نـابلس فـي 2006/11/4. أي أننا مازلنا ندور في فلك شخصنة القانون. يجب أن يعاد النظر في صلاحيات وزارة العدل وأن تكـون واضحة ومحددة سلفاً وعلى نطاقٍ محدود جداً حتى لا تصبح وزارة العدل منفذاً للسلطة التنفيذية إلى الجهـاز القـضائي. مقابلة شفهية مع المحامي إياد الأتيرة في 2006/11/4.

مجلس القضاء الأعلى يعاني أيضاً من عدم الاستقلالية لإشكاليات عدة: فهـذا الجهـاز يرأسه رئيس المحكمة العليا الذي يعينه رئيس السلطة الفلسطينية وبالتـالي هـو تـابع لـرئيس السلطة، إضافة إلى أن كل أعضاء المجلس (9) ومنهم وكيل وزارة العدل، معينون مـن قبـل الرئيس أثناء تقلدهم لمناصبهم في المحاكم، وهم بذلك أيضاً تابعون له. ببـساطة إنـه مجلـس قضائي يتماهى مع رئيس السلطة التنفيذية. لأجل ذلك هناك اعتراضات كثيرة مـن أكـاديميين وقانونيين على تشكيلة هذا المجلس(*)، وأكثر هذه الآراء جدارةً بالطرح هو أن يتـشكل مجلـس القضاء الأعلى من إنتخاب القضاة أنفسهم وعلى مختلف مراتبهم بشرط أن يكونوا قـد اعتلـوا مناصبهم بناء على الكفاءة والشجاعة والنزاهة، وبوجود شروطٍ تتناسب مع رفعة المنـصب[1]. فالشروط العامة وحدها لا تكفي، لأنه لا بد من شروط خاصة في القانون ذاته لبعض المناصـب العليا في الجهاز القضائي وترك ما دونها لمجلس القضاء الأعلى ليحدد الشروط اللازمـة لكـل درجة من درجات المحاكم دونما تعسف في استخدام حقه في ذلك[2]. وقبل ذلـك يـتم تأسـيس مجلس قضائي من شخصيات وطنية عامة مشهودٍ لها بالاستقلال والنزاهة والاستقامة والحيويـة

(*)هناك من يرى أن يكون من ضمن الأعضاء نقيب المحامين. عدنان أبو ليلى، ملاحظات **حول مسودة مـشروع قـانون السلطة القضائية**، في عيسى أبو شرار وآخرون، **مشروع قانون السلطة القضائية "دراسات وملاحظات نقديـة"**، رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، كانون ثاني 1998، ص 47. وآخر يقترح أن يكون من ضمن الأعضاء رئيس المحكمة الدستورية وعضو من أقدم قضاتها، مع رئيس ديوان الفتوى والتشريع. أمجد المبيض، ملاحظات **حول مـشروع قانون استقلال القضاء الفلسطيني**، في المصدر نفسه، ص 28. ولا تؤيد الباحثة تعيين رئيس ديوان الفتـوى والتـشريع، لأنها مع إلغاء ديوان الفتوى والتشريع طالما أن المجلس المنتخب هو صاحب الاختصاص الأصيل فـي التـشريع، ولأن الغاية من الديوان لم تعد موجودة فقد تم إنشاؤه بمرسوم رئاسي من رئيس مجلس السلطة لإعداد التشريعات اللازمة إلـى حين إنتخاب مجلس الحكم الذاتي ذي الصلاحيات والاختصاصات التشريعية بموجب اتفاقية طابـا، والقـانون الأساسـي. والتشريع من قبل هذا الديوان مخالفٌ لاتفاقية طابا، لذلك يجب أن يتم إلغاءه لأنه لا حاجة إليه. وفي مقابلة شفهية بتـاريخ 2006/11/4 مع المحامي إياد الأتيرة اقترح أن يضم المجلس شخصيات من كافة الشرائح القانونية- أكاديميين ومحـامين وقضاة- في المجتمع الفلسطيني وألا يتم التدخل في شؤونه من قبل رئيس السلطة، وهذا تحرير غير حرفي للمقابلة. أمـا (مساواة) فتقترح أن يتشكل المجلس تعييناً وانتخاباً وأن يضم شخصيات غير قضائية. مساواة- المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، **إشكاليات القضاء الفلسطيني بين مقتضيات التقييم والنص القانوني**، رام ا ، نيسان 2005، ص 11. وتعتقد الباحثة أن مسألة إدخال شخصيات غير قضائية وغير عاملة في القضاء أمر لادعي لـه ولـن يـؤدي إلا لكثـرة المناصب وتزاحم الآراء.

[1] نافع حسن، **القضاء الفلسطيني: إصلاح أم إعادة بناء**، في **مؤتمر العدالة الفلسطيني الأول**، مرجع سبق ذكره، ص61.

[2] مساواة، **إشكاليات القضاء الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 11.

والكفاءة لإعادة بناء الجهاز وإعادة النظر في جميع التعيينات[1]. عندها تستطيع كفاءات الجهـاز القضائي أن تنتخب رئيس مجلس القضاء الأعلى الذي يعين بقية الأعضاء ليصبح بذلك الجهـاز القضائي في استقلالية عن السلطة التنفيذية.

الآن إذا كان تعين القضاة وترقيتهم وعزلهم وتعيين النائب العام كلـه مـن صـلاحيات رئيس السلطة الفلسطينية هل هناك مجال للحديث عن استقلال القضاء؟ أي هل هـي بموجـب اختصاصات الرئيس سلطة قضائية أم إحدى الوزارات الحكومية التابعة للسلطة التنفيذية؟ ومـا الفائدة من مجلس القضاء الأعلى (رأس الجهاز القضائي) إذا كان لا يملك صلاحية التعيين فـي المحاكم. وما الفائدة من وجود موازنة مستقلة للقضاة ومجلس أعلى للقضاء فـي ظـل الغيـاب الفعلي لاستقلالية الجهاز القضائي. حتى أن القرار المعدل للقانون الأصلي اشترط تصديق رئيس السلطة على اللائحة التنفيذية التي يضعها مجلس القضاء الأعلى، وهذه مبالغة فاحشة. فما الفائدة من مجلس للقضاء يعتبر رأس السلطة القضائية ولوائحهِ الداخلية تخضع لتصديق رئيس السلطة وكأنه هو من يرأس مجلس القضاء الأعلى، أو الجهاز القـضائي. إن عـدم اسـتقلال الجهـاز القضائي يعني إمكانية التدخل في سير العدالة، والتأثير على القضاة وعلى قراراتهم، وبسط يـد السلطة التنفيذية على القضاة، وتشجيع "ثقافة الجبن" من السلطة التنفيذية الأمر الذي سيؤدي إلى تجنب إصدار أحكام قد تثير غضبها، وهذا يمنح السلطة التنفيذية القدرة "علـى تـشكيل تكتـل [موالٍ] لها على صعيد [الجهاز القضائي]، مما سيحول بـين هـذا الجهـاز وإمكانيـة التمتـع بالاستقلالية المطلقة والفعلية ومن ثم التحرر من هيمنة وسيطرة الـسلطة التنفيذيـة"[2]. وتنـوه الباحثة قبل الختام لوجود عيوب أخرى في القانون ولكن لا مجال لطرحها هنا.

---

[1] نافع حسن، **القضاء الفلسطيني: إصلاح أم إعادة بناء**، مرجع سبق ذكره، ص 62.

[2] ناصر الريس، **القضاء في فلسطين ومعوقات تطوره**، مرجع سبق ذكره، ص84-85. والأمثلة الدالة على ذلك كثيـرة وقامت برصدها مؤسسات حقوق الإنسان العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وستقدم الباحثة دليلا من تلك الأمثلة وهي قضية اعتقال طلاب جامعة بيرزيت في آذار عام 1996 الذين تم احتجازهم دون أمر توقيف ودون تحقيق، إلا أن محكمة العدل العليا أصدرت قرارا بتاريخ 1996/8/18 قضت فيه بإلغاء "إجراء إعتقال وتوقيف المستدعين المطعون فيه والإفراج عنهم فورا". لكن القرار لم ينفذ إلا عندما أمر الرئيس الراحل بالإفراج عنهم. لتفاصيل أكثـر انظـر الهيئـة الفلـسطينية المستقلة لحقوق المواطن، **التقرير السنوي العاشر**. وتم إحالة القاضي على التقاعد عقوبة لقراره ذاك. انظر جميل هـلال، **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**، مرجع سبق ذكره، ص 224.

لذلك ترى الباحثة وتيمناً بالنظام الرئاسي(*)، المتمسكة السلطة به خاصـة فيمـا يتعلـق باختصاصات الرئيس، أن يخضع تعيين كبار القضاة مثل: رئيس المحكمة العليا/ رئيس مجلـس القضاء الأعلى، ورئيس المحكمة الدستورية لتصديق المجلس التشريعي، مثل ما نـص القـانون الأساسي على تصديق المجلس التشريعي على تعيين النائب العام. وأن يترك تعيين القضاة الأقل درجة وكل ما يخصهم لمجلس القضاء الأعلى. وبذلك نضمن استقلالية القـضاة عـن الـسلطة التنفيذية ونضمن نزاهتهم.

إن مسألة استقلال الجهاز القضائي مسألة في غاية الأهمية وليست بـالأمر الهـين أو السهل، خاصةً أن القضاء هو الركيزة الثانية للإطار القانوني، لأنه هو المطبق للقانون والمترجم له من واقع النص إلى الواقع العملي، ويقوم على حماية القانون من الانتهاك، وينصف كل مـن لجأ للقانون واحتمى بالقضاء. فإذا ما شاب هذه الترجمة أية شائبة انقلب معناها وتغيـر، الأمـر الذي سيؤدي إلى قلب الأسس رأساً على عقب، فيكون هناك سهولة لانتهاك حريـات الأفـراد، ومصادرة أمنهم الشخصي، وتقويض أركان الديمقراطية، ونـشر ثقافـة المحـسوبية والفـساد واختراق القانون، وهذه تؤدي لتقويض دولٍ، فما بالك والدولة لم تقم بعد.

3.3. قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995(**)

تأتي الانتخابات ضمن الترتيبات السياسية لاتفاقيتي أوسلو(1 و2)، فلكي "يتمكن الـشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه وفقـاً لمبـادئ ديمقراطيـة سـتجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحرة للمجلس.."[1]. بمعنى أن الانتخابات استمدت شرعيتها من اتفاقية أوسلو، وبالتالي أصبغتها الشرعية لأنها نتجت عنها[2]. وهذه الـشرعية "مـستمدة مـن الناخب الفلسطيني لا من توازن القوى والمصالح الدولية والإقليمية التي أدت الدور الأكبر فـي

(*) يعين رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية القضاة الفدراليون مع مصادقة الكونغرس ولمدى الحياة.

(**) وتم تعديل عددٍ من مواده بالقانون رقم (16) لسنة 1995. ومن أبرز التعديلات زيادة عدد أعضاء المجلس المنتخـب إلى (88) عضوا.

(1) المادة (1/3) من إعلان المبادئ. انظر الملحق الثاني.

(2) مضر قسيس، **الانتخابات الفلسطينية: إشكالياتها وقضايا تقرير المصير**، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 23، صيف 1995، ص 29.

العملية السلمية"[1]. وعلق أحد الباحثين على المادة (3) من إعلان المبادئ بقولـه: "إن العمليـة السلمية التي جسدت فقدان الإجماع وبالتالي الشرعية قد وفرت في نفس الوقت مـصدرا جديـدا للشرعية: الإرادة الشعبية، وآلية جديدة لتحديدها: الانتخابات"[2].

هدف هذه الانتخابات -كما حددها إعلان المبادئ- هو أن يحكم الشعب نفـسه بطريقـة ديمقراطية، ولتحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة[3]، وهذه أهداف في غاية الإبهام، فلم يتم تحديدها ولا تعريفها "والراجح أنها ستنصرف إلى حق المواطن الفلسطيني في التعبير الحر خلال عملية انتخاب المجلس"[4]. وهذه لا تعني الديمقراطية، فـالعبرة ليـست بالعملية الانتخابية وإنما العبرة "بدور الجهاز"[5] أي المجلس المنتخب. لكن هل إسـرائيل التـي صاغت العديد من بنود الاتفاقيات تسعى لدمقرطة المجتمع الفلسطيني؟ أم أنها كانت بحاجة لعقد سلام مع "الشعب الفلسطيني" وليس "مع زعامة فردية أو قيادة ذات قاعدة ضيقة" لضمان تأييـد العملية السلمية[6]. هذا من جهة، ومن جهة أخرى ما هي المتطلبات العادلة التي سيسعى وراءها المجتمع الفلسطيني المسمى شعباً، وما هي حقوقه المشروعة إذا كان الشعب يعنـي فقـط أهـل الضفة الغربية وقطاع غزة دون الشتات ودون فلسطيني عام 1948؟ ليس هذا فقـط، فحـسب الملحق الأول لاتفاقية أوسلو تم استبعاد "النازحين والمرحلين" من الحق في الانتخاب.

بخصوص القدس، فقد تم السماح "لسكانها" حسب تعبير اتفاقية أوسلو بالمـشاركة وفـق ترتيبات خاصة، وسمح الاحتلال لهم بالمشاركة لأنه اعتبرهم سكان أجانب مقيمـون منتمـون لسلطة الحكم الذاتي[7]. والدليل على ذلك اشتراط دولة الاحتلال أن يكـون المرشـح لعـضوية المجلس أو لمركز الرئيس مقيماً في أحد مناطق الحكم الذاتي، أي مقيماً خارج منطقـة القـدس.

---

[1] المصدر نفسه، ص 29.

[2] خليل الشقاقي، **التحول نحو الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص20.

[3] المادة (3/3) من إعلان المبادئ. وتم التأكيد عليها بالمادة (2) من اتفاقية طابا.

[4] جورج المصري، **غزة – أريحا: تسوية مستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص 55.

[5] المصدر نفسه، ص 55. نقلا عن:عبد ا الأشعل، **النظام القانوني للاتفاق الفلسطيني- الإسرائيلي**، كتـاب الأهـرام الاقتصادي، القاهرة: مؤسسة الأهرام، 1993، ص 24.

[6] خليل الشقاقي، **التحول نحو الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 32.

[7] جورج المصري، **غزة- أريحا: تسوية مستحيلة**، مرجع سبق ذكره، ص 56.

وهذا من الناحية القانونية يعني أن حق فلسطينيي القدس للترشح والاقتراع نـابع عـن كـونهم مقيمين خارجها وليس من كونهم مواطنيها[1].

يأتي تفصيل مسألة الانتخابات في الملحق الثاني لاتفاقية طابا التي ركزت على مـسألة توافق القانون الانتخابي مع الاتفاقية[2]. وتحدث الملحق عن تشكيل مفوضية الانتخابات المركزية (CEC) وعن هيئاتها الفرعية وكيفية توزيع أماكنها وأماكن عملها[3]. وتحدث كذلك عن السجل الانتخابي[4]، وتفاصيل التسجيل ومن يحق له التسجيل ومن لا يحق له، وشروط التسجيل وكيفية التسجيل، وكيفية توزيع السجل جغرافياً، ومسؤولية من تجميع مسودات السجلات، ومن له الحق في التسجيل في المسودة الأولى والنسخة المعتمدة، وما هي الصيغ التي يجـب أن تكتـب بهـا المسودة الأولى، والمدد الزمنية المحددة، وإطلاع الجانب الإسرائيلي على المسودة الأولى الـذي يقوم بمقارنتها بالسجل السكاني الذي كان قد أعده في سنوات الاحـتلال منـذ 1967، وإذا لـم تتطابق المعلومات يحذف الأشخاص غير الموجودين في السجل السكاني إلا إذا أثبـت الجانـب الفلسطيني خلاف ذلك. وهذا تدخل سافر من قبل سلطات الاحتلال فيمن يحـق لـه المـشاركة، وللأسف الجانب الفلسطيني هو من قبل ذلك في النهاية. وحددت الاتفاقية أيضاً المـدة الزمنيـة الواجبة لنشر السجل والاعتراض عليه.

تحدث الملحق عن مؤهلات المرشحين، وعن إجراءات التنسيب (الترشح)، وعن منـع أي أشخاص أو أحزاب من المشاركة إذا كانوا يشجعون العنصرية أو يهدفون إلى تحقيق أهدافهم بطريقة غير مشروعة أو غير ديمقراطية[5]. وبذلك أقصى القانون جميع فصائل المقاومة التـي رفضت الاتفاق أو التي رفضت التخلي عن نهج المقاومة. والسؤال الذي يطرح نفسه، ماذا لـو قررت مثلاً حركة حماس أن تشارك وقتها في الانتخابات مع احتفاظها ببرنامج المقاومة؟ تعتقـد الباحثة أن الاحتلال لم يكن ليسمح بحدوث تلك الانتخابات وقتئذ؛ لأنها مخالفة صريحة لاتفاقيـة

[1] المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، **الانتخابات الفلسطينية: الشروط والمعيقات**، سلسلة الدراسـات (4)، غـزة، ط 1، ديسمبر 1995، ص46.

[2] المادة (2/1) من الملحق الأول لاتفاقية طابا. وتعرف مفوضية الانتخابات المركزية بلجنة الانتخابات المركزية.

[3] المادة (1/ 3 و 4/ أوب) من الملحق الأول لاتفاقية طابا.

[4] المادة (2) من الملحق الأول الاتفاقية طابا.

[5] المادة (3) من الملحق الأول لاتفاقية طابا.

طابا. وتحدث عن الحملات الانتخابية[1]، من حيث وقتها وكيفية التنسيق بخصوصها بين الجانب الفلسطيني والإسرائيلي. أما المادة (5) فتحدثت عن المراقبة الدولية.

المادة الأخيرة في الملحق تحدثت عن وضع القدس التي فصلت تماماً عن بقية منـاطق الولاية الفلسطينية ومنحت ترتيبات خاصة، وفرض على سكانها-حسب تعبير الاتفاقية-التصويت في مكاتب البريد. وتم إخضاع الحملة الانتخابية لمرشحي القدس لمراقبة لجنة مشتركة مـشكلة من لجنة الانتخابات المركزية والسلطات الإسرائيلية حتى تستطيع أن تتحكم سلطات الاحـتلال بإدارة الحملات في القدس.

الشيء الوحيد الذي لم تتحدث عنه اتفاقية طابا هو طبيعة النظام الانتخابي الـذي تبنـاه مجلس السلطة الفلسطينية، والذي أثرت على نوعه بطريقة غير مباشرة؛ فقد راعى القانون منـذ البداية وصول الأغلبية المؤيدة لأوسلو[*]، لضمان تنفيذه[2]. وللحيلولة دون وصول المعارضـة إلى المجلس[3]. إلا أن الإرث السياسي المتوارث من منظمة التحرير لعب الدور المباشـر فـي صياغته[4]؛ فالقانون عمل على تكريس الوضع القائم داخـل منظمـة التحريـر: البطريركيـة، وتضخيم دور العشائرية والعائلية وتكريس دورها لتشكل المصالح الفردية محور العلاقـة بـين الفرد والسلطة[5]، والأهم الإبقاء على أغلبية الفصيل الأكبر في المنظمـة. ولقـد أثـار قـانون الانتخابات حفيظة الفصائل والأكاديميين على أساس أن ذاك النظام سيؤدي إلـى غلبـة اللـون الواحد؛ لأن حركة فتح أصلاً كانت لها الأغلبية في المجتمع الفلسطيني. ووضع نظام انتخـابي يقوم على مبدأ "الأغلبية" في ظل وجود حزب يتمتع بها لهي "الوسـيلة (المـشروعة) لاحتكـار

---

[1] المادة (4) من الملحق الأول لاتفاقية طابا.

[*] اللجنة المكلفة بصياغة القانون كانت برئاسة صائب عريقات وشكلت بقرار من رئيس مجلس السلطة.

[2] أحمد مجدلاني وطالب عوض، **دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس التشريعي القـادم**، رام الله: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2004، ص 60. وفي ذات المعنى عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظام السياسي والحزبي**، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، آذار/ مـارس 2004، ص24.

[3] عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 32.

[4] المصدر نفسه، ص 21.

[5] المصدر نفسه، ص 22.

السلطة ومنع إمكانية تداولها"[1]. إلا أن تحميل قانون الانتخابات وحده مسؤولية فوز فتح بأغلبية مقاعد المجلس فيه إغفال جزء من الحقيقة؛ حيث تتحمل الفصائل الفلسطينية التي قاطعت الانتخابات خاصة الجبهتان الديمقراطية والشعبية، وحركتا المقاومة الإسلامية حماس والجهاد الإسلامي مسؤولية ترك الساحة السياسية لحزب السلطة. ولعل حركة حماس كان سيكون لها تأثير على نتائج الانتخابات خاصة أنها ومنذ الانتفاضة الأولى كان لها ثقلها على الساحة الفلسطينية. إلا أن هناك من يرى أن قانون الانتخابات لم يشجع الفصائل على تغيير موقفها لأنها كانت تعلم بالنتيجة مسبقاً[2]، والباحثة ترى أن موقف الفصائل وقتها لن يغيره شيء لأنه موقف سياسي من اتفاقية أوسلو نفسها ومن العملية السياسية برمتها.

إن شكل النظام الانتخابي يلعب دوراً مهما في تركيبة البرلمانات وفي التعددية الحزبية السياسية في المجتمع. وتقسم الأدبيات النظم السياسية تبعاً للنظام الانتخابي؛ فإذا أريد تعددية سياسية حزبية فإن نظام التمثيل النسبي[*] هو المؤدي لها. أما إذا أريد نظام الحزبين أو هيمنة الحزب الواحد فإن نظام الأغلبية[**] هو المفضي إلى ذلك. وقد أخذ القانون الانتخابي الفلسطيني

---

[1] على الجرباوي، **حول الانتخابات الفلسطينية العامة: مراجعة نقدية للرؤى الفلسطينية المتباينة**، مجلة السياسة الدولية، السنة 31، العدد 120، ابريل 1995، ص 17. ويقول خليل الشقاقي: أن قيام "السلطة الفلسطينية بتبني قانون إنتخابات يخدم الحزب الأقوى-حزب السلطة، فتح- ولا يشجع مشاركة قوى المعارضة إلا بشكل رمزي". انظر مؤلفه **التحول نحو الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 32.

[2] على الجرباوي، **حول الانتخابات الفلسطينية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص17.

[*] هناك شكلان لنظام التمثيل النسبي:

1- النسبي الكامل: وتعتبر فيه البلاد دائرة انتخابية واحدة وتوزع المقاعد حسب حصة القوائم (نسبتها الإجمالية).

2- النسبي التقريبي: تجري الانتخابات في دورات انتخابية عدة وتوزيع المقاعد على أساس الدورات. للمزيد أنظر أحمد مجدلاني وطالب عوض، **دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي**، مرجع سبق ذكره، ص 24-26.

[**] هناك أشكال عدة للتصويت بنظام الأغلبية:

1- دورة انتخابية واحدة.

2- دورتان انتخابيتان وهذه تعرف بالأغلبية المطلقة.

3- التصويت التفضيلي أو التتابعي.

وكلاهما يصلح لدائرة انتخابية بمقعد واحد أو بعدة مقاعد. انظر المصدر نفسه، ص 20-23. ويرى المؤلفان أن نظام الأغلبية أبرز في الانتخابات الفلسطينية مفهوم قوائم التشطيب "تحالف مرشحون من ضمن القائمة الواحدة مع قوائم أخرى منافسة أو مع مستقلين ضد زملائهم من القائمة نفسها..وبنتيجته اخترقت القوائم الانتخابية كافة"، وهذا انعكس على البرامج الانتخابية التي تراجعت لصالح التاريخ الوطني للمرشحين وسمعتهم الشخصية، واقتربت" الكتل والقوائم كثيرا من فقدان تمايز هويتها ومبرر وجودها". ص57.

بنظام الأكثرية وضمن القوائم المفتوحة، أي أنه كان كلاسيكياً[1]. **ونظام الأكثرية هو أولى المآخذ على قانون الانتخابات**. لقد أثر نظام الأكثرية على الحياة الحزبية؛ حيث أدى إلى إقصاء الأحزاب الصغيرة[*] التي شاركت. إلا أن جميل هلال له وجهة نظر مغايرة كلية؛ فهذه الأحزاب التي تشكلت بعد أوسلو للمشاركة في الانتخابات لم تتمكن هي نفسها من إيصال مرشحيها. فهي لم تظهر "للجمهور كتشكيلات سياسية جديدة تحمل صيغاً ومشاريع جديدة للعمل التنظيمي والسياسي والاجتماعي"، بل ظهرت كانشقاقات عن تنظيمات قائمة أصلا أو صيغاً "شللية" صغيرة يقودها هدف آني، أو كاتباع لزعامات محلية "وليس كأحزاب ذات برامج وطنية ولها(فضاء وطني)"[2]. هذا الإقصاء أضعف الصلة بينهما وبين المجلس المنتخب، وجعلها علاقة تضاد وصراع[3]. الأمر الذي أضعف العلاقة بين المجلس المنتخب والأحزاب وأفقد المجلس سنداً قوياً ومؤيداً له أمام السلطة التنفيذية[4].

ليس هذا فقط بل كرس نظام الأكثرية العشائرية والمحلية والجهوية[**]، وذلك لأنها أخذت طابعاً شخصانياً "أي التركيز على شخص المرشح وانتمائه الأسري والعشائري بدلاً من انتمائهِ السياسي والتنظيمي"[5]. وأدى تغييب وجود أحزاب متعددة في المجلس إلى غياب مشاريع

---

[1] المصدر نفسه، ص 53. وكذلك علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي**، مرجع سبق ذكره، ص40.

[*] وهي: حزب الشعب، وفدا، وجبهة النضال الشعبي، وجبهة التحرير الفلسطينية، والتحالف الوطني الديمقراطي، وكتلة المستقبل، وجبهة التحرير العربية(القيادة المؤقتة)، وكتلة الحرية والاستقلال، وكتائب الأقصى، حزب النضال الإسلامي، والحركة الوطنية للتغيير، والكتلة الوطنية الديمقراطية، والتجمع الوطني الفلسطيني، والملتقى الحر، وحزب البعث. وتم استقاء جميع أسماء الأحزاب من وليد سالم، **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 68.

[2] انظر جميل هلال، **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**، مرجع سبق ذكره، ص 194. وترى الباحثة- مع تأيدها لهذا التحليل- أن قانون الانتخابات فاقم صعوبة وصول هذه الأحزاب على علاتها إلى المجلس المنتخب.

[3] عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص33.

[4] المصدر نفسه، ص33. ويستطرد قائلاً:" لذلك نجد أن صدى الاعتداءات المعنوية والمادية والسياسية والقانونية التي تعرض لها المجلس كمؤسسة وأفراد لم يكن له انعكاس على الشارع، ذلك أن وظيفة الحزب السياسي تكوين الإرادة العامة للمواطنين عبر التثقيف وتوفير المعلومات..والأهم تكتيل المواطنين..".

[**] جميع الأدبيات التي تناولت موضوع الانتخابات أكدت على هذه النتيجة.

[5] أحمد مجدلاني وطالب عوض، **دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي**، مرجع سبق ذكره، ص 56. وفي اتجاه مغاير يقول جميل هلال: "كشفت نتائج الانتخابات التشريعية عن وجود مبالغ في تقدير تأثير الحمائلية والعائلية.. لذا فإن القول بأن هناك عملية إحياء للحمائلية والعشائرية.. يثير تحفظات عديدة..فما يجري في الواقع، هو عملية إدماج لهذه التضمينات..أي أن هناك تمفصلا جديدا للعلاقات القرابية، وليس إعادة إنتاج لها. هذا لا يعني أن العلاقات القرابية لا تتمتع بتأثير..فقد أثرت، إلى حد ما، على نتائج الانتخابات التشريعية". انظر مؤلفه **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**، مرجع سبق ذكره، ص200.

قوانين تقدمها هذه الأحزاب وتناقشها وتضع من خلالها برامجها موضع التنفيذ حتى تستطيع أن تكسب تأييد الجمهور لكي تضمن النجاح في انتخابات قادمة[1]. لذلك رأى بعض الباحثين في نظام الأغلبية أنه أضر بقضية التعددية السياسية التي تحلى بها المجتمع الفلسطيني على مدار حياته السياسية[2]. إلا أنه يجب الحذر عند الحديث عن مسألة التعددية السياسية إذا كان مغزى الإشارة إليها بأنها ظاهرة ديمقراطية، وهي في نظر الجرباوي من "المغالطات"، لأنها لم تكن كذلك[3]!

أثر نظام الأكثرية بشكل كبير على الدور الرقابي والتشريعي للمجلس. فالأداء الرقابي للمجلس كان ضعيفاً جداً[*]؛ فالمجلس لم يتمكن من المحاسبة الفعلية للسلطة التنفيذية، ولم يستخدم ولا مرة سحب الثقة من الحكومة وإن كان قد لوح بها، وكان يتحاشى الأدوات الفاعلة في مساءلة السلطة التنفيذية(كالاستجواب) ويمارس بصورة قليلة الأدوات غير المؤثرة بشكل ملموس، كتوجيه اللوم والأسئلة[4]، أو القيام بعملية لفت نظر الحكومة (جلسات الاستماع/ المناقشة)[5]، ولم تتمكن لجان تحقيقه من مكافحة الفساد الذي استفحل واستشرى في سلطة الحكم الذاتي، فقد كرست السلطة التنفيذية كل أشكال الضغط على نواب كتلة فتح البرلمانية وعلى

---

[1] عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 31.

[2] أحمد مجدلاني وطالب عوض، **دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي**، مرجع سبق ذكره، ص59-60. وجهاد حرب، **تقرير حول تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي**، سلسلة التقارير القانونية(21)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2000، ص53. أما عدنان عوده فيرى أن القانون لم يشجع مفاهيم التعددية السياسية وتداول السلطة. وهذا أدى إلى تهميش "الأحزاب السياسية وأضعف التطور الديمقراطي في المجتمع الفلسطيني"، في **النظام الانتخابي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص33-34. ويقول أيضا "نظام الأغلبية سار على نحو مخالف حتى لإرث م.ت.ف في احتضان الفصائل والحرص على وجودها في التمثيل السياسي لأطر المنظمة"، ص34.

[3] فهذه التعددية السياسية الشكلية لم تعبر في مضمونها عن "جوهر ديمقراطي مشرق وحقيقي" لا على الصعيد الحزبي الداخلي ولا على صعيد العلاقة الحزبية ذاتها. إضافة إلى القصور الذي انتاب علاقة هذه الفصائل بالجمهور الفلسطيني، محمد خالد الأزعر، **النظام السياسي والتحول الديمقراطي**، مرجع سبق ذكره، ص19، وللتوسع أكثر انظر ص50-58. أما علي الجرباوي (**البنية القانونية والتحول الديمقراطي**) فرأى فيها آلية لتغطية التفرد السياسي ولم تكن آلية للتعبير عن التسامح السياسي. إن هذه التعددية السياسية الشكلية والفارغة من مضمونها في نظر محمد الأزعر "لم تتمكن في مختلف عهودها من إفراز نظام ديمقراطي يستطيع إعادة إنتاج نفسه".

[*] لقد تم الحديث عن ضعف المجلس المنتخب في المطلب الثالث من الفصل السابق، انظر ص 100- 103.

[4] بهاء الدين السعدي، **الرقابة البرلمانية على أداء الأجهزة الأمنية**، سلسلة التقارير القانونية (62)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، كانون الأول 2005، ص69.

[5] جهاد حرب، **تقرير حول تأثير النظام الانتخابي**، مرجع سبق ذكره، ص39-41.

رئيس المجلس للحيلولة دون استخدام آليات المحاسبة[1]؛ لأن رئيس السلطة التنفيذية هـو رأس كتلة فتح في البرلمان، الأمر الذي أدى إلى بلورة قيادة داخل المجلس مرتبطة سياسياً ومـصلحياً وتنظيمياً به شخصياً[2]، وهذا سهل وأدى إلى نجاح تمرير سياسات ومطالب الرئيس على حساب المجلس التشريعي ودوره[3].

تركيبة المجلس المنتخب هذه أثرت على العلاقة مع سلطتهِ التنفيذية التي هيمنـت علـى المجلس إما بضم الأصوات المعارضة إلى الحكومة والوزارات الجديدة[4]، أو من خلال تـأثير رئيس التنظيم الفتحاوي على الحركة كما ذكرنا آنفاً. ولا يفوت الباحثة التـذكير بـأن رئـيس المجلس التشريعي السابق (أبو العلاء) كان من الوفد المفاوض وهو من قيادات فتح، وهـذا أدى إلى الخلط بين الوفد المفاوض ومؤسسات السلطة الفلسطينية وقيادات التنظيم، وأصـبحت كلهـا بوتقة واحده تشكل حركة فتح بدلاً من أن تشكل الحركة أحد أحـزاب المجتمـع وأحـد الكتـل البرلمانية. والنتيجة أن كثيرا من قرارات المجلس رفضت السلطة التنفيذية تطبيقها، وتم الاعتداء على بعض من أعضاء المجلس بالضرب[*].

هيمنة السلطة التنفيذية هذه أثرت على الاختصاص التشريعي للمجلس؛ فمعظم مشاريع القوانين التي راجعتها الباحثة كانت الجهة المقدمة لها هي مجلس الـوزراء. لـيس هـذا فقـط فالمجلس المنتخب كان قد طلب من مجلس الوزراء التقدم بمشروع قـانون الـسلطة القـضائية وأمهله مدداً قانونيةً لذلك[5]. إلا أن أحد نواب المجلس المنتخب وفي سؤال توجهت به الباحثـة لتستفسر عن ذلك أنكر وأصر على أن المجلس المنتخب لم يتقدم بأي طلبٍ لمجلـس الـوزراء

---

[1] عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 32.

[2] المصدر نفسه، ص 31.

[3] وهذا أدى إلى أمرين: عدم السماح لحركة فتح بأن تضع مفاهيمها وأفكارها وبرنامجها السياسي علـى شـكل سياسـة تشريعية تمررها داخل المجلس. وقلة عدد التشريعات التي أقرها المجلس التشريعي. في هذا الشأن انظر المصدر نفـسه، ص31.

[4] المصدر نفسه، ص 31.

[*] تمت مناقشة هذه القضايا في المطلب الثالث من الفصل السابق، انظر ص96- 98.

[5] أحمد مجدلاني، **المجلس التشريعي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 96.

للتقدم بمشاريع القوانين[*]. وتبرر الباحثة قلة عدد التشريعات المقدمة من قبل المجلس المنتخب لهيمنة السلطة التنفيذية عليه وسعيها لتمرير مشاريع القوانين تخدم رؤاها وتوجهاتها الأوسلوية، إضافة إلى اعتماد السلطة على المراسيم (القرارات الرئاسية) بكثرة[**].

أدى نظام الأكثرية إلى إيجاد نظام حكم فلسطيني يقوم على الحكم "الأغلبي"[1]، وليس الحكم "الإجماعي"[2]. ولا يعني الحكم الأغلبي حكم الأغلبية على أرض الواقع؛ ذلك أن الحصول على أعلى الأصوات في الانتخابات، في أحيانٍ كثيرة، تكون أقل من نصف عدد الناخبين[3]. وما زاد الطين بلة عدم وجود- وقتها- أي حزب سياسي نافس حركة فتح حتى يقلل من مخاطر "النظام الأغلبي"[4].

أدى نظام الأكثرية إلى تشكيل معظم الحقائب الوزارية من حركة فتح أو من موالين لها. وأدى هذا إلى تسييس جميع مؤسسات السلطة[***] وهيئاتها مثل الإذاعة والتلفزيون، وهيئة الرقابة العامة، والأجهزة الأمنية إلخ. والتعيين على أساس الانتماء الحزبي وليس على أساس معايير الكفاءة. وهذه نتيجة طبيعية فرئاسة السلطة وأغلبية المجلس المنتخب هم من حزب واحد. الأمر الذي عمل على إقصاء المعارضة الوطنية الإسلامية والعلمانية من مؤسسات السلطة الفلسطينية والعمل على التضييق عليها مجتمعياً لعدم الإفساح لها لإفشال الاتفاق. وهذه أدت إلى التأثير على الحياة السياسية بشكل عام، فلم يكن هناك ونتيجة السيطرة على وسائل الإعلام مجالٌ

(*) مقابلة شفهية مع النائب السابق والحالي حسن خريشه بتاريخ 2006/10/28.

(**) حول هذا الموضوع انظر المطلب الثالث من الفصل السابق، ص103-104.

(1) الحكم الأغلبي هو "حكم الأغلبية ومعارضة الأقلية" وهذا يقوم على استثناء المعارضة من عملية صنع القرار، بمعنى أن النظام الأغلبي أقرب إلى النظرية التي تعرف الديمقراطية "الحكم من أجل الشعب". جميل هلال، **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**، مرجع سبق ذكره، ص188.

(2) الحكم الإجماعي هو "مشاركة جميع الذين يتأثرون بالقرارات في صياغة تلك القرارات سواء مباشرة أو عن طريق ممثلين". وهذا لا يقوم على استثناء المعارضة من عملية صناعة القرارات. وبالتالي ينظر الحكم الإجماعي إلى الديمقراطية على أنها "الحكم من قبل الشعب"، والموصل إلى الحكم الإجماعي هو نظام التمثيل النسبي. أنظر المصدر نفسه، ص188.

(3) كما الانتخابات التشريعية الفلسطينية لعام 1996. انظر المصدر نفسه، ص189.

(4) المصدر نفسه، ص189.

(***) يبدو أن قضية تسييس المؤسسات ليست مقتصرة على حركة فتح وحدها، فحركة حماس وبعد فوزها في الانتخابات واعتلائها سدة الحكم مارست نفس النهج الفتحاوي في التسييس.

لحرية الرأي والتعبير وتدفق المعلومات لا حزبياً ولا جماهيرياً بل عمل إما على زيادة معدلات خوف المواطنين من انتقاد السلطة أو "الالتفاف والتأييد المصلحي حول الحزب الحاكم"[1].

المأخذ الثاني على القانون هو نظام الحصة (الكوتا) الطائفية، حيث تم تخصيص ستة مقاعد للمسيحيين[*] ومقعد واحد للطائفة السامرية في مدينة نابلس. إن تطبيق مبدأ المواطنة يتنافى مع الحصة **الطائفية**، ذلك أن النائب في البرلمان يعمل لمصلحة الدائرة التي انتخبته أو لمصلحة جميع الأفراد الذين أولوه الثقة على مستوى المجتمع جميعه، ومن المفروض ألا يعمل لمصلحة أشخاص معينين أو فئات معينة حتى لا تتحول علاقة الناخب بالمرشح لعلاقة جهوية، أومصلحية، أو لعلاقة طائفية يخدم المسيحي الطائفة المسيحية، والمسلم الأغلبية المسلمة، والسامري الطائفة السامرية. وقد تكون الحصة الطائفية داخل المجلس المنتخب "الذريعة التي تبرر عدم الاستجابة لمطالب هذه الفئة في مختلف مجالات الحياة الأخرى"[2]. وهذا كله يتنافى مع مبدأ المواطنة ويسعى إلى تقويضه. والمفروض أن يتم إلغاء الكوتا الطائفية فمن يصل إلى المجلس المنتخب عليه أن يخدم أي مواطن بغض النظر عن توجهه الديني، حتى يمكن أن يقام مجتمع على الحقوق والواجبات التي يفرضها القانون، ويكون مجتمعاً متماسكاً ومترابطاً لا مقسماً طائفياً، حتى تتمكن الديمقراطية من الوقوف على قواعد سليمة. ولكن ماذا عن الحصة الإيجابية؟ **هذا هو المأخذ الثالث على القانون.**

فالقانون لم يفرض حصة للمرأة الفلسطينية التي حصلت على (5) مقاعد فقط في المجلس المنتخب. فالمعضلة الموجودة في المجتمع العربي اتجاه وجود المرأة في الحياة السياسية متجسدة أيضا في المجتمع الفلسطيني. ويجب ألا يفهم من حديث الباحثة أن مشكلة تمثيل المرأة تحلها الكوتا الإيجابية، بل هي بحاجة لخطط طويلة وإستراتيجية الأمد من أجل تفعيل مشاركة المرأة في الحياة السياسية من ضمنها فرض الحصة الإيجابية.

---

[1] عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 33.

[*] في أربع دوائر: رام ا ، وبيت لحم، والقدس، وغزة.

[2] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي**، مرجع سبق ذكره، ص42. والنتيجة "فقدان هذه الفئة لإمكانية تحقيق المساواة لها كأقلية مع الأغلبية، وذلك جراء تحقيق الأفضلية لها في النظام الانتخابي".

المأخذ الرابع على القانون عدم مراعاته خصوصية المجتمع الفلسطيني وذلك بتحديده سن الترشيح للمجلس بثلاثيين عاماً[1]، فالمجتمع الفلسطيني يتشكل من فئة عمرية صغيرة - معضلة العالم الثالث- والتي تتراوح بين 18-30 عاماً[2]، وذلك يعني إقصاء شريحة كبيرة في المجتمع من المشاركة في صناعة السياسات العامة والمشاركة السياسية عن طريق الترشح.

المأخذ الخامس يتمثل في لجنة الانتخابات المركزية التي لم يضمن القانون استقلاليتها[*]، والتي تم تعيين أعضائها ورئاستها من قبل رئيس مجلس السلطة الفلسطينية الذي كان المفروض أن يستشير باقي أعضاء السلطة والأحزاب والفعاليات السياسية الفلسطينية حسب قانون الانتخابات[3]. وهذه جميعها لا تضمن نزاهة اللجنة، فقد كان الأجدر بالقانون أن يوكل مهمة تعيين أعضاء لجنة الانتخابات لجهة مستقلة حتى تضمن استقلالية اللجنة وبالتالي نزاهتها.

المأخذ السادس هو إعطاء القانون ميزة خاصة للرئيس الراحل (ياسر عرفات) فقد ترشح وهو يرأس السلطة الفلسطينية ولم يلزمه بالإستقالة[4] لضمان عدم تدخله واستخدامه لمؤسسات الدولة في الانتخابات[5]. ومع أنه مرشح إلا أن القانون منحه الحق في تشكيل لجنة الانتخابات المركزية وإصدار مرسوم رئاسي بتقسيم الدوائر، والإيذان ببدء الانتخابات. وهذه **عملية شخصنة للقانون** ولا تأتي ضمن ترتيبات الحفاظ أو السعي إلى الديمقراطية. فأين هو النظام الديمقراطي الذي يعطي الحق للمرشح أن يكون رئيساً يمارس صلاحياته في ظل الوقت الذي هو فيه قانوناً أصبح ونتيجة ترشحه كأي مرشح آخر بدون أي صفة رسمية.

---

(1) المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، **الانتخابات الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص42-43. وعدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 19.

(2) المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، **الانتخابات الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص 43.

(*) والتي ترأستها شخصية من فتح والرئيس الحالي للسلطة (محمود عباس) وكان المفروض أن ترأسها شخصية مستقلة.

(3) (المادة3/22 و4) من قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995.

(4) تنص المادة(10) من قانون الانتخابات "تطبق على المرشحين لمركز الرئيس أحكام المادة(14) من هذا القانون ويستثنى من ذلك رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية". وأحكام المادة (14) هي المتعلقة باستقالة كل من يرغب بالترشح من وظيفته.

(5) عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص19. وكما حصل في الانتخابات التشريعية الأخيرة التي جرت عام 2006.

المأخذ الأخير(*) على القانون هو عدم تحديده لسقفٍ أعلى بخصوص مصاريف الحملة الانتخابية لأن هذا يفسح مجالاً لذوي الثروة في التأثير في اختيار الناخب ويحرم الأقل ثروةً من منافسة هؤلاء(1). إلا أن هناك ميزة في القانون وهو نص المادة (3/93) التي حرمت السلطة الفلسطينية من تمويل أو مساعدة أي مشرح في حملتهِ الإنتخابية(2).

تفادى قانون الانتخابات الأخير (2005) عدداً من المآخذ على القانون السابق، وأخذ بالنظام المختلط (الأغلبية والنسبي) وتم فرض حصة نسائية في القوائم(**)، إلا أن نظام الحصة للمسيحيين بقي على حالهِ وتم إلغاء مقعد الطائفة السامرية.

إن قانون الانتخابات مهم جداً لتنظيم الحياة السياسية الحزبية، ويعكس نوعا من واقع الحياة السياسية في المجتمع(3)، وله بالغ الانعكاس على تركيبة البرلمانات التي ستؤثر بدورها على عملها وعلى علاقتها بالسلطة التنفيذية وعلى علاقتها مع الجمهور. إلا أن النقطة الأهم التي

(*) وهناك مأخذ سابع على القانون ويتمثل في حديثه عن كثير من الأمور التي هي من اختصاص القانون الأساسي (المصدر نفسه، ص15) كشكل النظام الدستوري- حسب تعبير المادة (3/3)- الذي يجب أن يقوم عليه الحكم الذاتي الانتقالي، وكيفية ممارسة المجلس المنتخب لاختصاصاته التشريعية، وعلى إلزام الرئيس باختيار سلطة المجلس التنفيذية وعرضها على المجلس للموافقة عليها، وإلزام المجلس فور انتخابه بوضع القانون الأساسي، وتحدث عن عضوية المجلس وسلطته التنفيذية، وعرف الفلسطيني. وهذه جميعها قضايا كان المفروض أن يتحدث عنها القانون الأساسي لا قانون الانتخابات التي غطاها بسبب غياب القانون الأساسي لسلطة الحكم الذاتي وقتها.

(1) المصدر نفسه، ص 17.

(2) إلا أن الواقع العملي لا يثبت ذلك حيث يصعب على المرء قبول أن الأموال الطائلة التي صرفت على حملة رئيس السلطة وقوائم فتح والأموال التي دفعت لأشخاص لسحب ترشيحاتهم وآخرين لم تكن من أموال السلطة. انظر المصدر نفسه، ص17.

(**) نتيجة للنسبة القليلة التي حصلت عليها المرأة في انتخابات عام 1996 تزايد الحديث عن فرض حصة للمرأة في القانون الجديد، مع تباين للأراء: رأي يعتبر أن "الكوتا" مبدأ "غير ديمقراطي في ظل قانون يعطي حقوقا انتخابية متساوية" هذه واحدة، والثانية أن "الكوتا" قد تؤدي إلى التقاعس وإلى وصول نساء غير مؤهلات. أما الرأي المؤيد "للكوتا" فبني على أساس أن "التمييز ضد المرأة كان وما زال مستمرا في بنية المجتمع وثقافته، ولذلك فإن الكوتا تشكل تمييزا إيجابيا ولو لفترة زمنية محدودة". في هذا الشأن انظر نادر عزت سعيد، **النساء الفلسطينيات والانتخابات**، رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط 1، آذار 1999، ص56-57. ونتيجة للضغوط التي مورست من قبل المؤسسات النسوية والمؤسسات المجتمعية المؤيدة "للكوتا" فرض قانون الانتخابات للعام 2005 على الأحزاب المشاركة أن تتضمن قوائمها حد أدنى لتمثيل المرأة على النحو الآتي: الأسماء الثلاث الأولى تتضمن اسم امرأة واحدة والأربعة التي تليها تتضمن اسم امرأة أخرى، وامرأة لكل خمسة أسماء تلي ذلك.

(3) عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 9.

يجب التنويه إليها هي أن الانتخابات لا تعني الديمقراطية. فالديمقراطية التي ربطتها الاتفاقيـات المرحلية بالانتخابات جردت الديمقراطية من محتواها. فدولة الاحتلال لـم تعـن الديمقراطيـة بالإنتخابات. ولا حتى منظمة التحرير التي كانت بحاجة للإنتخابات "بعد أن تضعضعت أسـس الشرعية السابقة، من أجل إعطاء عرفات تفويضاً ومن أجل إضـفاء الـشرعية علـى النظـام السياسي الناشئ"[1]، لذلك هذه الانتخابات كانت غايتها "تقوية عملية سـلام، وحمايـة التـسوية السياسية، وليس إجهاض التسوية السياسية"[2]. بمعنى آخر إعطـاء أوسـلو الطـابع الـشرعي والقانوني[3].

الانتخابات "مع كونها شرطاً ضرورياً لاستمرارية النظام السياسي الديمقراطي، إلا أنهـا لوحدها ليست كافية لتوليد مثل هذا النظام. فتداول السلطة يـتم بواسـطة الانتخابـات، ولكـن الانتخابات بمفردها لا تنتج بالضرورة ديمقراطيةً سياسية"[4]. وليس القصد عند الباحثة أن تقلـل من شأن الانتخابات، على العكس فالانتخابات إحدى آليات تحقيق الديمقراطية، وإحـدى آليـات المشاركة السياسية، وآلية فاعلة وناجعة لمراقبة البرلمانات والممثلين والنواب، وهي "رافعة وقوة ذات تأثير في ترسيخ الديمقراطية وتطويرها"[5]. إلا أن الخطورة تأتي في حصر الديمقراطية في عملية الانتخابات، وهذا ما حذر منه تقرير التنميـة الإنـسانية للعـام 1993، يقـول التقريـر "الديمقراطية قد تصبح مجرد طقوس جوفاء ممثلة في انتخابات دورية. فالانتخابـات ضـرورية ولكنها، بالتأكيد، ليست شرطا كافيا للديمقراطية ذلك أن المشاركة السياسية ليست مجـرد الإدلاء بأصوات بل هي أسلوب حياة"[6]. نعم إنها أسلوب حياة؛ فما الفائدة من انتخابات لم تفرز مجلـساً وسلطةً مسؤولين أمام الشعب، أو عدم خضوعهما لرغبات الشعب؟ ليس هذا فقـط بـل قمعـه واضطهاده. أين هي الديمقراطية إذا كان هناك عزوف عن المشاركة السياسية؟ بل أيـن هـي

---

[1] خليل الشقاقي، **التحول نحو الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 32.

[2] خليل الشقاقي، **المرجعية القانونية والسياسية للانتخابات القادمة، في وقائع مؤتمر الانتخابات الفلسطينية العامة**، رام ا : وحدة البحوث البرلمانية، كانون أول/ ديسمبر 2002، ص 33.

[3] عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره،ص24.

[4] على الجرباوي، **حول الانتخابات الفلسطينية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 13.

[5] عدنان عودة، **النظام الانتخابي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 9.

[6] Human Development Report, 1993, ibid, p 23.

الديمقراطية في ظل غياب قيم التسامح(*) وسياسة إقصاء الآخر ومعاداته؟ أين الديمقراطية والمواطنة لم تتبلور في المجتمع الفلسطيني؟ ما فائدة الانتخابات وقتها؟ بل إنها لا تصلح منفردة لإصباغ وصف الديمقراطية على أي نظام سياسي عربي وفلسطيني.

4.3. قانون المطبوعات والنشر

كان قانون المطبوعات من أول القوانين التي أصدرها مجلس السلطة الفلسطينية، قبل إصدار القانون الأساسي، بتاريخ 1995/6/17 وذلك لغاية سياسية "أوسلوية"، لأن الإعلام والصحافة وسيلتان مهمتان لتناقل المعلومات (الشفافية) وللتعبير عن الآراء. وبما أن اتفاقيتا أوسلو وطابا ألزمتا السلطة بمنع الدعاية العدائية والتحريض وإشاعة ثقافة السلام فلا عجب أن يكون قانون المطبوعات والنشر من أولى القوانين التي تقرها السلطة حتى لا تترك للمعارضة السياسية أو للناقدين للاتفاق فرصة لنقده وإظهار عيوبه من خلال الصحف والمطبوعات والكتب. ولن تناقش الباحثة وضع الصحافة الفلسطينية سواء خلال فترة الاحتلال أو بعده لأنه ليس مضمار الأطروحة بل سيتم تناولها من خلال تأثير القانون على إيجاد الصحافة الحرة.

وكعادة أي قانونٍ يمس الحريات الفردية فإن أول ما ينص عليه هو "الصحافة والطباعة حرتان وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بحرية قولاً، كتابة، وتصويراً ورسماً في وسائل التعبير والإعلام"[1]. إلا أن العبرة ليست بالنصوص الجمالية وإنما بالنصوص التي تضع العمل الصحفي الحر وحرية الصحافة على المحك. فهذه الحرية مقيدة في حدود القانون[2]. ونكمل من عند ذات المادة المروسة للقانون والتي صادرت حرية الرأي لغير

(*) التسامح هو "كل عنصر في المجتمع يجب أن يحترم أراء ومشاعر ومعتقدات وتقاليد الآخرين، ومن منطلق التفهم والاستعداد للاعتراف بالخطأ وتصحيح المسار والاستفادة من هذه الآراء بعد فحصها والاعتراف بها دون التخلي عن الذات وخصوصيتها..ويرفض التسامح فكرة التعصب للحقيقة الواحدة واحتكارها". انظر نبيل الصالح وآخرون، **التعددية والتسامح**، سلسلة مبادئ الديمقراطية (9)، رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط 1، كانون أول 1996، ص 12-15.

(1) المادة (2) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995، وبالطبع التزم القانون فيما ورد في القانون الأساسي المعدل، المادة (19).

(2) المادة (3) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.

الفلسطيني عندما كفلته فقط للفلسطينيين. وهنا تبرز مشكلة تم التعرض لهـا سـابقاً، مـن هـو الفلسطيني؟ وهل سيحرم الأجنبي بموجب قانون المطبوعات من حرية الرأي؟ لقد خالف قـانون المطبوعات القانون الأساسي اللاحق له والذي كفل حرية الرأي لأي "شخص" ولم يحدد القانون الأساسي جنسيته.

بما أن الباحثة بدأت بنقد مسألة الجنسية فستكمل هذه المسألة قبل الانتقال لأخرى. فقـد اشترطت المادة (13) على أن يكون رئيس تحرير المطبوعات المتخصصة فلسطيني الجنـسية، وإذا لم يكن كذلك فيجب أن يكون قد خدم في منظمة التحرير. ولكن هل كل من خدم في منظمة التحرير فلسطيني الجنسية؟ وهذان الشرطان تكررا على من يجب أن يدير دار النشر والدراسات والبحوث ودار قياس الرأي العام والمكتب الصحفي ودار الترجمة ومكتب الدعايـة والإعـلان والمطبعة ودار التوزيع والمكتبة[1]. والسؤال هو لماذا الاشتراط أن يكون من خدم في منظمـة التحرير؟ ولماذا يتم أصلا الحديث عن الجنسية الفلسطينية في وضعها المبهم وغيـر الواضـح. وإذا كان لابد من اشتراط الجنسية كان يجب أن يراعي القانون وضع حملـة الجنـسيات مـن الشعب الفلسطيني، فكثير منه يحمل الجنسية الأردنية إلا أنه مقيم، فهل هو فلسطيني الجنسية، أم فلسطيني مقيم؟ وهل كادر منظمة التحرير فقط هو الكادر المخلص في المجتمع الذي يستحق أن يكافأ من قبل السلطة؟ أم هي محاولة لاحتواء كادر العائدين وإفراغ أماكن لهم تميزاً لهم، لتفادي تفاقم مشكلة عودتهم. أما مالك المطبوعة الدورية فاشترط القانون أن يكون فلسطينيا مقيما، وإذا كان غير مقيم فيجب عليه الحصول على موافقة وزير الداخليـة. ألا يقيـد هـذا رأس المـال الفلسطيني الموجود في الخارج[2] بسبب شرط الإقامة، ما مشكلة أن يكـون مالـك المطبوعـة الموجودة في مناطق الحكم الذاتي مقيماً في الخارج؟ إن هذه الشروط لـن تـؤدي إلا لتـسييس الصحافة والمطبوعات بدلاً من مأسستها، والتسييس والمأسسة لا يلتقيان؛ فالأخيرة تعمل علـى بناء مطبوعات حرة أما التسييس فلن يؤدي لحرية المطبوعات.

---

[1] المادة(14) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.

[2] حافظ البرغوثي، **في ملف أراء حول مشروع قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني**، مجلـة الـسياسية الفلـسطينية، السنة 2، العدد 6، ربيع 1995، ص 82.

يشترط قانون المطبوعات على المطبوعات عدم نشر ما يتعارض مع مبادئ الحرية، والمسؤولية الوطنية، وحقوق الإنسان، واحترام الحقيقة[1]. وجميعها مصطلحات غير معرفة وفضفاضةٌ جداً وتحتمل التأويل من قبل السلطة التنفيذية. فما هي المسؤولية الوطنية التي لا يجوز معارضة مبادئها؟ هل نقد أوسلو مثلاً يقع تحت هذا البند؟ بالطبع نعم في نظر سلطة الحكم الذاتي. وهل هناك مفهوم واضح ومحدد للحرية؟ وماذا يعني القانون باحترام الحقيقة؛ وما الذي يتعارض مع حقوق الإنسان؟ إن هذا البند يهدم حرية الرأي والتعبير وحرية تناقل المعلومات ونقلها، ويصادر حرية المطبوعات والنشر تحت مصطلحات مبهمة وغير معرفة.

من ضمن التقييد على المقالات نص المادة (37) التي منعت نشر أية معلومات سرية عن قوة الشرطة الفلسطينية أو أسلحتها أو عتادها أو أماكنها أو تدريباتها. والمقالات التي تسيء للوحدة الوطنية أو التحريض على ارتكاب الجرائم أو زرع الأحقاد وبذر الكراهية والشقاق والتنافر وإثارة الطائفية. ومنعت نشر وقائع الجلسات السرية للمجلس الوطني ومجلس الوزراء، والمقالات التي تزعزع الثقة بالعملة الوطنية. والمحزن أنه لا توجد عملة وطنية. ومنعت المقالات أو الأخبار التي تسيء لكرامة الأفراد أو لحرياتهم الشخصية أو الإضرار بسمعتهم، دون التفرقة بين مسؤولياتهم العامة والخاصة[2]، كما حذرت نشر الصور والمقالات المنافية للأخلاق والآداب العامة. والسؤال هو ما هي المعلومات السرية المحذور والممنوع تناقلها؟ ولماذا لا يتم تحديد هذا المصطلح والمصطلحات السابقة بدقة؟ وهل نقد الفصائل لسياسات حزب السلطة مسيء للوحدة الوطنية؟ وهل النقد يأتي تحت بند التحريض وإثارة الفتنة، وهل نشر الفساد هو زرع للأحقاد والكراهية إلخ.

إن كل هذه المصطلحات غير المعرفة تفسح مجالاً للسلطة التنفيذية لتأويلها ومصادرة حرية الصحافة والقلم الحر، وتصب في النهاية لمقالات في اتجاه واحد هو الاتجاه الذي تريده السلطة التنفيذية. إن المصطلحات الفضفاضة تفتح "المجال القانوني أمام (مقص الرقيب) للعمل بحرية واسعة"[3]، والتنكيل بالصحفيين ومعاقبتهم أشد العقوبة عن طريق القانون.

---

(1) المادة (7/أ) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.

(2) علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 65.

(3) المصدر نفسه، ص 65.

تنسحب جميع التقييدات الواردة في القانون على المطبوعات التي تصدر في الخارج[1]، وهذا سيؤدي إلى: عدم إدخال المطبوعات التي تتناول مواضيع ناقدة وجريئـة وتخـالف رؤى السلطة الفلسطينية وإدخال تلك المطبوعات التي تعاني من ضعف في مقالاتهـا وتحليلاتهـا ولا تتضمن سوى التبجيل للرؤساء والملوك كما في معظم الصحف العربية. والضحية في النهاية هو الرأي العام الفلسطيني وحرية الرأي والتعبير. واستثنى القانون ما تستورده المؤسسات الحكومية والجامعات ومراكز البحث العلمي من هذه الشروط ولكنه اشترط موافقةً مـسبقةً مـن وزيـر الإعلام[2]. وهذه ستوصل لنفس النتيجة، وستضع الحرية الأكاديمية بين يدي السلطة التنفيذية. إلا أن الأمور لم تقف عند هذا الحد فرغم أن القانون حذر استيراد المطبوعات التي لا تنطبق عليها شروط القانون لم يألُ جهداً في أن يشدد الرقابة أكثر على عملية الاستيراد، وان جـاز للباحثـة القول: إن السلطة لديها (فوبيا) من المطبوعات الأجنبية. فاستيراد أية مطبوعـة مـن الخـارج تتطلب موافقة وزارة الأعلام[3]، ولكن ماذا عن المطبوعات غير الدورية؟ على مالك المطبوعة غير الدورية أو مديرها المسئول إيداع أربع نسخ لدى دائرة المطبوعات والنشر/ وزارة الإعلام قبل توزيعها[4]. والسؤال هو لماذا قبل توزيعها؟ الجواب حتى يكون هناك مجال لقراءتها من قبل السلطة وضمان ما يكون فيها. ولكن ألا يؤدي هذا إلى مصادرة المقالات التي تعارض سياسات السلطة أو التي تطرح مواضيعا **السلطة غير معينة بها أو معنية بتضليل الجمهور** عنها مثـل الفساد.

ناهيك عن الشروط التي يجب أن تتوافر في العاملين بالصحافة؛ فقد اشترط القانون على الصحفي الامتناع عن نشر: كل ما يذكي العنف، والتعصب، والبغضاء، والدعوة إلى العنصرية، أو الطائفية[5]. ولم ُتعرف تلك المصطلحات في القانون: فما المقصود بتذكية العنف، والتعصب، والبغضاء؟ وما هو التعصب/ البغضاء؟ وما هو المقصود بالعنف؟ هل موقف المعارضـة فـي

---

[1] المواد (27 و29 و37/ ب) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.

[2] المادة (38) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.

[3] المادة (34) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.

[4] المادة (33/ ب) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.

[5] المادة (8/د) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.

بداياتهِ من اتفاق أوسلو إذا ما تم نقله يدخل تحت بند تذكية البغضاء؟ هذا البند أيضا يعمل علـى تقييد المعلومات والمقالات التي يجب تناقلها، ويفتح بابـاً مليئـاً بالأسـئلة حـول المقـالات أو المعلومات، فهل هي عنف تدعو للتعصب أو الطائفية أم لا؟ وهذا سيؤول بها في النهاية للبقـاء في أدراج المكاتب، علاوة على هدم مبدأ نقل المعلومات بموضوعية بغض النظر عـن الجهـة التي صدرت منها واتجاه من. ومنع القانون الصحفيين من الارتباط بعلاقات عملٍ مـع جهـات أجنبية إلا إذا كان مبنياً على نظام مراسلي وسائل الإعلام الأجنبية[1]، والسؤال الذي يطرح نفسه أين هو النظام الخاص بوسائل الإعلام الأجنبية[2].

فيما يتعلق بمسؤولية مالك المطبوعة ورئيس التحرير-الذي منعه القانون من أن يكـون مسئولاً لأكثر من مطبوعة دورية واحدة[3]-عما ينشر في المطبوعة فقد بالغ القانون في ذلـك، لأن هذا سيؤدي إلى منع القلم الحر عن طريق أصحاب المطبوعات ورؤساء التحريـر؛ فلمـاذا يسأل مالك المطبوعة عن المقالات التي تنشر فيها[4]؟ ألا يكفي أن يسائل صاحب المقـال؟ ألـن يؤدي هذا إلى شخصنة المطبوعة من قبل مالكيها والبعد عن الأقلام الجريئـة خوفـاً مـن أن يُساءل؟ علاوة على أن السلطة وعن طريق القانون شجعت وبكل صراحة ووضوح على فرض الرقابة الذاتية على عملية الطباعة والنشر[5]، ليس هذا فقط بل إن إجراءات اعتقال الـصحفيين وإغلاق بعض الصحف ووسائل الإعلام المحلية التي اتبعها مجلس الـسلطة اتجـاه الـصحف ووسائل الإعلام المحلية في أول عامين على قيام السلطة[6]، أوصلت الصحافة الفلسطينية إلـى قناعة هي "إذا أرادت الاستمرار، فإن عليها أن تعدل من طريقة تغطيتهـا الإعلاميـة للـسلطة الفلسطينية"[7]. وبذلك نجحت سلطة الحكم الذاتي "في خلق جو من الخوف والرهبة لدى الصحافة

---

[1] المادة (10) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.

[2] طاهر شريتح، **في ملف أراء حول مشروع قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 93

[3] المادة (11/1/ج) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995. وهذا شرط رأى فيه كل مـن طـاهر شـريتح وحافظ البرغوثي مانعا لا مبرر له. انظر **ملف أراء حول مشروع قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني**، مرجـع سـبق ذكره، ص82-93.

[4] المادة (12) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.

[5] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 66.

[6] حول تلك الإجراءات انظر أريان الفاصد، **أصوات الصمت- تقرير حول حرية التعبير فـي ظـل الـسلطة الوطنيـة الفلسطينية**، سلسلة التقارير القانونية(9)، رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، أيار 1999، ص25-38.

[7] المصدر نفسه، ص39.

الفلسطينية"[1]، الأمر الذي سيؤدي إلى استغناء السلطة فعليا عن الرقابة الرسمية- لأنها ضمنت الرقابة الذاتية- يصاحبها تفاخر بعدم وجود رقابة رسمية على المطبوعات[2]، وبالطبع هي كلمة حق أريد بها باطل.

إطباقا على المطبوعات حدد القانون العقوبات الواجب فرضها من قبل القضاء عند مخالفة أحكامه، والمفروض أن تكون هذه العقوبات منصوصاً عليها في قانون العقوبات. بل وصل الحد بالقانون بإلزام المحكمة بإصدار أمرٍ بتعطيل صدور المطبوعة تعطيلاً مؤقتاً ولمدة لا تزيد عن ثلاثة شهور إذا قررت السلطة ضبط جميع نسخ المطبوعة التي خالفت القانون ومصادرتها. فماذا لو رأت المحكمة أنه لا داعي لمثل هذا الإجراء؟ أين هي سلطة المحاكم في تطبيق القانون إذا كانت السلطة التنفيذية تأمر باتخاذ موقف دون منحها الحق بممارسة عملها وفقاً للعدالة.

أخيراً لم يتحدث القانون عن تنظيم نشر المطبوعات الفلسطينية التي تصدر داخل مناطق الحكم الذاتي وتصدر إلى الخارج[3]. ولم يتحدث عن الصحافة الإلكترونية مع أنه وضع في تسعينات القرن الماضي، التي تعتبر حقبة الثورة الصناعية الثالثة/ ثورة الاتصالات والمعلومات، والسبب طبعاً أن القانون اقتبس مواده جميعها من القانونين القديمين الأردني والمصري. فهل نحن مضطرون لاقتباس القوانين بجميع علاتها دون أن نضع عليها أي بصمة خاصة، أو دون أن نراعي ما وجه لها من نقد؟

إن قانوناً بهذا التقييد والغموضية الفاحشة في النصوص التي تحتمل التأويل، التي لم توضع عبثاً بصيغتها تلك وإنما للقبض على زمام الموضوعات المطروحة في المطبوعات، لن

---

[1] المصدر نفسه، ص39.

[2] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص67. ولتدليل على ذلك يقول مضر قسيس: "يؤكد كل المشتغلين في الإعلام عدم وجود رقابة صريحة. بيد أن السلطة الوطنية كانت قد اتخذت منذ حداثة عهدها إجراءات بحق الصحف..أدت إلى نشوء درجة عالية من الرقابة الذاتية..ولا يشتكي البعض من مبدأ الرقابة، بل يطالبون بتحديد الخطوط الحمراء!" انظر مؤلفه **التحول الديمقراطي ومدنية المجتمع في فلسطين**، نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، أيلول/ سبتمبر 1999، ص 62.

[3] ماهر العلمي، **في ملف أراء حول مشروع قانون المطبوعات والنشر**، مصدر سبق ذكره، ص95.

تعمل على تنمية المجتمع ولن تعمل على إيجاد أو إنجاح الديمقراطية أو العملية التنموية السياسية، لأن نجاح الديمقراطية السياسية يعتمد على صناعة الإنسان الديمقراطي والتقاليد الديمقراطية وهذه لا تتسنى إلا في ظل إعلام ديمقراطي[1]، لا بإعلام متماهي مع آراء السلطة التنفيذية أو مع السلطات العامة.

إن تقييد الإعلام/ المطبوعات هو من أدوات "خنق الحرية"[2]، الحرية التي سعى مفكرو الغرب إلى الحفاظ عليها وحمايتها عن طريق النظرية الديمقراطية السياسية بمبادئها فصل السلطات وسيادة القانون، والتي كانت غايتها أن يتواجد المواطن الرقيب على الدولة حتى لا تعتدي عليه. وتشكيل وعي المواطن تلعب دوراً فيه وسائل الإعلام، فإذا كانت وسائل الإعلام متماهيةً مع سلطة الحكم وقائمة على شمولية الرأي فإنها تفقد أهم مزاياها، وتؤدي إلى خلق تشوهات فكرية لدى مواطنها، وقمع الرأي الأخر وحرية والتعبير. فإذا ما صودرت حرية الرأي والتعبير هل بقي هناك مجالٌ لأي حرية؟ هل هناك مجالٌ للتعددية الاجتماعية أو السياسية في المجتمع؟ وإذا لم يكن هناك مجال للتعددية السياسية فهل سيكون هناك أحزاب فاعلة في المجتمع تعمل على تعبئة الرأي العام ومراقبة السلطة؟ "إن الإعلام الذي لا يتمتع بالحرية في التعامل مع القضايا السياسية لا يمكن أن يخلق تنمية سياسية، وبالتالي ثقافة سياسية وهذه هي المناخ الحقيقي لولادة الأحزاب السياسية"[3]. نعم الإعلام هام جداً كقاعدة لتفعيل المشاركة السياسية لأنها من أدوات إنجاح عملية التنمية السياسية، فلا مجال للمشاركة إذا لم يكن هناك حرية رأي وتعبير تضمن للمواطن أمنه السياسي، وإذا ما افتقد الأمن السياسي فلا مجال بعدها للحديث عن تنمية سياسية.

لا يعني هذا كله أن قانون المطبوعات والنشر هو سبب المعضلات الكثيرة التي تعانيها الصحافة/المطبوعات ودور النشر والدراسات إلخ، فجميعها مثل أي قطاع في المجتمع

---

(1) غالب الفريجات، **على طريق التنمية السياسية**، مرجع سبق ذكره، ص 180.

(2) موجز تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004، **نحو الحرية في الوطن العربي**، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي الإنماء الاقتصادي والاجتماعي وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة. وذكر التقرير أن منظمة "مراسلون بلا حدود" في عام 2002 اعتبرت المنطقة العربية ثاني أكبر سجن للصحافيين في العالم"، ص8.

(3) غالب الفريجات، **على طريق التنمية السياسية**، مرجع سبق ذكره، ص 187، ويكمل قوله: " فالنظام الإعلامي العربي مسئول عن غياب التعددية السياسية وولادة الأحزاب في الوطن العربي".

الفلسطيني تعرضت لرزمة من القوانين المختلفة على مدار فترات زمنية قصد من خلالها السيطرة على هذا الشعب: فمن القوانين العثمانية، إلى البريطانية، إلى أوامر الإدارة المصرية والقوانين الأردنية، إلى الأوامر العسكرية الإسرائيلية، إضافة إلى فصائل منظمة التحرير وإرثها الممتد من خلال سلطة الحكم الذاتي، فقد لعبت أيضاً دوراً في تفاقم المشكلات التي تعانيها الصحافة الفلسطينية. ناهيك عن المشكلة الذاتية والمتمثلة في تدني مستوى المهنية في جميع قطاعات الصحافة[1]. والبداية لحل أزمة المطبوعات الفلسطينية تبدأ بتأطير تشريعي سليم يضمن حريتها واستقلالها حتى تنجح في مهامها خاصة التوعية الاجتماعية والتغيير السياسي والاجتماعي. وهذا التأطير التشريعي يتطلب تغيير موقف قيادة الحكم الذاتي من حرية الرأي والتعبير، إذا كانت جادة في عملية التحول الديمقراطي، أو عملية التنمية السياسية.

5.3. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

مثله مثل قانون المطبوعات والنشر، كان قانون الجمعيات والهيئات من القوانين التي أعدها مجلس السلطة الفلسطينية لتسريع تطبيق اتفاق أوسلو، إلا أنه لم يصدر إلا في 2000/1/16[*]. وعلة التعجيل في وضع قانون للمؤسسات المجتمعية[**] راجعة

---

[1] للمزيد حول هذا الموضوع انظر: ربى الحصري وآخرون، **الصحافة الفلسطينية بين الحاضر والمستقبل**، رام الله: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط 1، تشرين ثاني 1993.

[*] يعتبر الجرباوي أن قانون الجمعيات والهيئات هو من أكثر القوانين التي مرت بعملية تشريعية أكثر تفصيلاً واكتمالا، حيث شاركت شبكة المنظمات الأهلية واتحاد الجمعيات الخيرية، كلاً من السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي في إعداده. وقد اختلفت المسودة المقدمة من قبل ديوان الفتوى والتشريع في نسختها الأولى والثانية، عن المسودة التي قدمتها الشبكة؛ حيث تميزت النسخة المقدمة من قبل السلطة التنفيذية بالتقييد والهيمنة بعكس النسخة المقدمة من الشبكة، وقام المجلس التشريعي بمحاولة الموائمة بينها. انظر علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 89-96.

[**] مصطلح المجتمع المدني لاقى هو الآخر جدلاً حول وجوده في المجتمع الفلسطيني، خاصة أن المصطلح نفسه تعددت تعريفاته ومفاهيمه، ونظرت له كل مدرسة فكرية على حدا منطلقةً من فلسفة أيديولوجياتها ومعتقداتها. لكن ما تود أن توضحه الباحثة هو هل هذا المجتمع ومؤسساته موجود في مناطق الحكم الذاتي؟ وستطرح للإجابة بعض الآراء. زياد أبو عمر يرى أن هناك "مجتمعاً مدنيا فاعلاً في فلسطين"، بعكس علي الجرباوي الذي يرى "حالة الوهن الشديد، إن لم يكن العدم الكامل، لهذا المجتمع". وهذا أيضا موقف عزمي بشارة الذي يرى أن الحديث عن "المجتمع المدني الفلسطيني، مثلاً خارج دائرة الإقصاء المتبادل مع الدول هو كلام لا معنى له، وفي غياب الدولة الفلسطينية (وهي مازالت غائبة) تتطور المنظمات المجتمعية التي يود البعض تسميتها دون مبرر واضح (مجتمعاً مدنيا)". هذه الآراء مطروحة في زياد أبو عمرو، **المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين**، نقاش: علي الجرباوي وعزمي بشارة، رام الله: مواطن-

"لطبيعتها المشاكسة"[1]؛ فقد سبق وجود المؤسسات المجتمعية وجود السلطة بأعوامٍ لأنها كانـت جزءاً من مقاومة المحتل ومعظمها يتبع الفصائل الفلسطينية التي كانت في الخارج كامتداداً لهـا في الداخل، وشكلت قاعدةً لدعم المجتمع الفلسطيني وصـموده ضـد الاحـتلال الإسـرائيلي. و"لطبيعتها المشاكسة" التي تعيها السلطة جيداً، خشيت السلطة أن تتسبب بمناكفاتٍ معها تكـون

المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط1، أيلول 1995. يرى إبراهيم الأبراش أن هناك مؤسسات مجتمع مدني فـي فلسطين إلا أن "وظيفتها غير وظيفة مثيلاتها في البلدان الأخرى، فغياب دولة فلسطينية غير من وظيفة (المجتمع المـدني) الفلسطيني وجعلها تصب في اتجاه إبراز الهويـة الوطنيـة الفلـسطينية" ويـرى أنـه يستحـسن أن يـسمى "المجتمـع المدني/السياسي، وليس المجتمع المدني المفارق للسياسي". في مقالة له بعنوان **المجتمع المدني الفلسطيني: من الثورة إلى تأسيس الدولة**. في الموقع الالكتروني لمجلة رؤية: http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/6/page4.htm1 وينضم كل من خليل الشقاقي ومضر قسيس وجورج جقمان إلى أبو عمرو والأبراش من حيث وجود مجتمع مدني؛ فالشقاقي يعتبر أن كثيرا منها تأثر بعد قدوم السلطة؛ فمنها من فقد أسباب وجوده ومنها من ضمته الـسلطة إلـى مؤسـساتها الرسـمية، ومعظمها فقد كثيرا من موارده المالية التي أصبحت تصب في اتجاه السلطة الفلسطينية. في **كتابه التحول الديمقراطي فـي فلسطين**، مرجع سبق ذكره. أما قسيس فيمكن وصف وجهة نظره بالمتفائلة جداً لأنه يعتبر "أن مؤسسات المجتمع المـدني تلعب دوراً ايجابيا في عملية التحول الديمقراطي في فلسطين"، إلا أن الحلقة الأضعف عند المؤسسات هـو عـدم وجـود مصادر محلية للتمويل، والنظرتها الذاتية اتجاه نفسها، فهي تتصرف "وكأنها مؤسسات بيروقراطيـة أكثـر مـن كونهـا مجموعات ضغط". في كتابه **التحول الديمقراطي ومدنية المجتمع في فلسطين**، مرجع سبق ذكره. جورج جقمان يرى أن المجتمع المدني الفلسطيني الذي وجد بغياب الدولة ينبغي أن يشمل جميع "التنظيمات المجتمعية التي لها مصلحة فعلية فـي التحول الديمقراطي في المجتمع الفلسطيني". في ورقة نقدية بعنوان **المجتمع المدني والسلطة، موسى البديري وآخـرون، الديمقراطية الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره. أما جميل هلال فيرى أن استخدام مفهوم "المجتمع المدني- كما يجرى تداولـه وتصنيعه في معاهد ومراكز البحث الممولة من جهات لها جدول أعمالها الخاص- يميل باتجاه تجاهل أو تغييب الـصراع داخل المجتمع واختزاله إلى صراع بين (مجتمع مدني) وسلطة مركزية ودولة" فهو يرى مجتمعاً مدنياً تتصارع وتتنـافس فيه الأحزاب السياسة ومنظماته المجتمعية خاصة على التمويل، وعلى برامج العمل، إضافةً إلـى التـأثيرات الخارجيـة والمتمثلة بتأثير الأجندات المصاحبة لعملية التمويل. في **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**، مرجع سبق ذكره. محمـد الأزعر ونتيجة للجدل على المفهوم استخدم مصطلح (المؤسسات المدنية) بدلا من المجتمع المـدني. فـي كتابـه **النظـام السياسي والتحول الـديمقراطي**، مرجع سبق ذكره. أما الباحثة فلا تفضل استخدام مجتمع مدني لأنه بحاجةٍ إلى مقومـات كثيرة حتى يكتمل بغض النظر عن وجود الدولة المستقلة: فالمجتمع المدني بحاجة إلى مقومات تتمثل في وجود مواطنـة ومواطنين فاعلين، وثقافة سياسية ديمقراطية وليست ثقافة عشائرية أو قبلية، واعتماد هذه المؤسسات على المواطنين بـدلاً من اعتماد المواطنين عليها بشكل كبير جداً، وأن تشكل اعتقاد عند المواطنين أن المجتمع المدني هو سـاحتهم الخاصـة لممارسة أخلاقياتهم دونما فرض أخلاقيات الدولة/السلطة عليهم، ونظرة ذاتية من المؤسساتٍ تجاه نفسها بأن تعتبر نفـسها الوسيط بين الفرد والدولة وأن مهمتها ليس فقط تقديم خدمات اجتماعية- كما معظم المؤسسات الفلسطينية- وإنما لها مهمـةٌ في عملية المشاركة السياسية ولعبٍ دور في المدخلات السياسية عند صناعة القرارات. ونتيجة للجدل حول المفهوم فضلت الباحثة استخدام مصطلح المؤسسات المجتمعية أو المنظمات غير الحكومية بديلاً عن المجتمع المدني. وللموضوعية فـإن الباحثة ستضع مصطلح "المجتمع المدني" بين قوسي تنصيص في حالة الاقتباس أو في حالة الحديث عن الجوانب النظرية للمفهوم وعلاقته بالديمقراطية.

[1] المصدر نفسه، ص 91.

منفذاً سياسياً للقوى السياسية المعارضة لاتفاق أوسلو. إضافة إلى رغبة السلطة في التحكم في الدعم المالي لهذه المؤسسات كما اعتادت منظمة التحرير الفلسطينية التحكم في الدعم المالي الذي اشترطت وصوله إلى الأراضي المحتلة من خلالها لكي تبسط نفوذها على الداخل.

وبالنظر لمشروع القانون تجد فيه الباحثة ذات الغموض الذي امتازت به معظم القوانين الفلسطينية المقرة خاصة المتناول منها في هذه الدراسة، إضافة لعدم مراعاته الخصوصية الفلسطينية والتي هي مرحلة انتقالية ومؤقتة ويشوبها اللااستقرار.

تعامل القانون مع الجمعيات والهيئات بطريقة عرفية حيث اشترط القانون تسجيلها في وزارة الداخلية(*). أي أن القانون تعامل معها بطريقة أمنية وبمنظور أمني والتي ستبقى معضلة الأنظمة العربية، فقد سبق وتحدثت الباحثة عن الأمن ومعضلة الأمن السياسي خاصة في مناطق الحكم الذاتي. وما التشريعات الفلسطينية بصفتها هذه إلا ترجمة للجانب الأمني الذي أخذ الحيز الأكبر في الاتفاقيات المرحلية. والمفروض أن يتطلب القانون تسجيل هذه المؤسسات أو نقل ما هو مسجل منها إلى وزارة العدل أو الشؤون الاجتماعية، فهذه ليست عدواً تجب مراقبتُه حتى تسجل لدى وزارة الداخلية(**).

ومثل مشروع قانون الأحزاب تدخل قانون الجمعيات والهيئات في الحياة الداخلية لها، فالقانون تدخل في سجلاتها وكيفية حفظها، وكيفية تكوين مجلس إدارتها وعدد أعضائه واختصاصاته، وكيفية إدارته للجمعية وكيفية انعقادها وعدد مرات الانعقاد[1]. وتدخل القانون في تشكيل الجمعية العمومية وعدد أعضائها وكيفية التصويت وما هو النصاب القانوني للحضور والتصويت، وتحديد ثلث الأعضاء لانعقاد دورة غير عادية[2]. وهذا التدخل يعطي الذريعة لوزارة الداخلية لفرض العقوبات المنصوص عليها في القانون بناء على أقل مخالفة، ويفسح المجال أكثر

(*) ليست جميع المنظمات الأهلية والجمعيات الخيرية مسجلةً في وزارة الداخلية فمنها ما هو مسجل في وزارة الشؤون الاجتماعية، أو في وزارة الشباب والرياضة ومنها ما هو دون تسجيل أصلاً.

(**) تميزت العلاقة القائمة بين الهيئات والجمعيات المدنية والسلطة بالتصادم والتنافر من جهة، والتنافس على الموارد المالية من جهة أخرى. حتى أن المنظمات والهيئات والجمعيات تنافس فيما بينها على الموارد المالية.

(1) المواد (11-22) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

(2) المواد (23-25) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

للوزارة للرقابة على هذه الجمعيات والتدخل في شؤونها الداخلية والنتيجة هي هيمنة السلطة التنفيذية عليها، ومصادرة حرية تلك المؤسسات.

وبدلاً من أن يركز القانون على مسألة ديمقراطية هذه المؤسسات، والتي هي إحدى آليات التغيير الديمقراطي، لم يأتِ على ذكر الانتخابات كإحدى آليات تكوين الجمعية العمومية أو مجلس الإدارة وركز على أمور أخرى لا ضرورة لها وليست الغاية منها سوى الهيمنة[*]. ولم يرد في القانون حقا للأفراد للتطوع في هذه المؤسسات وإلزام هذه المؤسسات على فتح باب التطوع لديها، فهنالك "ارتباطا لا تنفصم عراه بين تشكيل الأمة وتشكيل المجتمع المدني الذي يعني انتماء قائماً على المواطنة، وليس على العقيدة أو قرابة الدم أو غيرها"[1].

وتأتي "مبالغة"[2] القانون في فرض الرقابة الحكومية على هذه المؤسسات في المادة (6) إذ منح القانون الحق لوزارة الداخلية وبموجب كتاب خطي صادر عن الوزير بمتابعة عملها ومصادر أموالها وصرفها، ويلزم القانون الجمعيات والهيئات بتمكين الوزارة من تنفيذ هذه المادة. وبهذه المادة تحولت وزارة الداخلية إلى مخبرٍ على المؤسسات الأهلية، لذلك يقترح المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان إلغاء هذه المادة ودمج فكرة الرقابة مع المادة (13) التي تتحدث عن تقارير يجب على الهيئات/ الجمعيات إصدارها: أحدهما عن النشاط المجتمعي، والآخر تقرير مالي. وما يقترحه المركز هو أن تكون التقارير متاحة لاطلاع الجهات المعنية وللمواطنين للتأكد من صحتها عن طريق قرار مسبب من قبل الوزارة المختصة[3].

---

[*] لا تمتاز المؤسسات المجتمعية في مناطق الحكم الذاتي بالديمقراطية، فأكثر من ربع هذه المؤسسات لا تعقد مؤتمراً لانتخابات قادتها، أما التي تعقد مؤتمراً فبلغ متوسط الفترة بين المؤتمرين 25 شهراً. و25% من المؤسسات التي تعقد مؤتمراً لإنتخاب قادتها لم تعقده منذ أكثر من 25 شهراً. حول هذا الموضوع أنظر مضر قسيس، **التحول الديمقراطي ومدنية المجتمع في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص61. إضافة إلى غياب المأسسة والشفافية والتوثيق واللوائح الداخلية في عدد من المنظمات غير الحكومية. في هذا الشأن انظر ورقة عمل بعنوان **تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني في الصمود**، مركز التميز للمنظمات غير الحكومية، عدد 23، صادرة بتاريخ 2003/9/20. عن الموقع الالكتروني للمركز: http://www.ngoce.org/content/rs2723.doc

[1] أحمد شكري الصبيحي، **مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي**، سلسلة أطروحات الدكتوراه (37)، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، تشرين أول/ أكتوبر 2000، ص 186.

[2] المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، **ملاحظات نقدية على مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية المقر بالقراءة الثانية في المجلس التشريعي بتاريخ 1998/7/30**، غزة، ط1، نوفمبر 1998، ص6.

[3] المصدر نفسه، ص6.

أما الأمور المالية فقد منح القانون الحق للجمعيات/ الهيئات بجمع التبرعات المالية ولكنه ربطها بشرط إخطار الوزارة المختصة قبل ذلك[1]، وهذا الشرط يمنح الوزارة المختصة حق منع الجمعيات/ الهيئات من جمع التبرعات. وأجاز القانون- بعكس مشروع قانون الأحزاب- للجمعيات بتلقي مساعدات –ولم يتحدث صراحة عن مساعدات خارجية- بشرط أن تكون غير مشروطة[2]، ولم يوضح القانون ما معنى غير مشروطة. والسؤال الذي يطرح نفسه هل جميع المساعدات المقدمة للسلطة غير مشروطة؟ وهل من الممكن لجهة خارجية أن تقدم مساعدات غير مشروطة؟ المفروض أن يوضح القانون ما هي المساعدات المشروطة التي يجب منع الجمعيات/ الهيئات من تلقيها، لأن عمومية النص قد تسمح للسلطة التنفيذية بمصادرة الأموال أو حل الجمعيات تحت بند مخالفة القانون الذي هو ذا نص عائم أصلا.

إضافة إلى ذلك هناك الكثير من المواد التي تعاني من ضبابية وغموض وتفسح المجال أكثر للسلطة التنفيذية لبسط هيمنتها، فالقانون لم يعرف مصطلح الصالح العام[3]، ولا مصطلح "مصالح الشعب الفلسطيني" الوارد في المادة (34)، ولا مصطلح "مخالفة جوهرية" الوارد في المادة (3/37) والتي تمنح الحق لوزير الداخلية لحل الجمعية/ الهيئة إذا خالفت نظامها الأساسي مخالفة جوهرية بعد إخطارها. ولم يحدد القانون المحكمة المختصة التي تستطيع الجمعيات/ الهيئات اللجوء إليها للطعن في قرارات الوزارة المختصة. ومنح القانون الحق للجمعيات/ الهيئات فتح فروع لها داخل فلسطين، مع العلم أن القانون الأساسي لم يوضح ما هي حدود فلسطين، ولا الاتفاقيات المرحلية.

---

[1] المادة (33) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[2] المادة (32) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[3] المواد (2 و10 و15) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000. وهناك عيب لغوي يشوب المادة (42) التي وصفت الجمعيات/ الهيئات التي لم تصحح أوضاعها بعد نفاذ القانون بأنها مخالفة لأحكام القانون العام. ومنطقياً وقانونياً هي تعتبر مخالفة لأحكام القانون الخاص لأن القانون الأساسي تحدث عن الحق في تشكيل هذه المؤسسات مع إحالة التفاصيل للقانون الخاص، وعليه هي تخالف أحكام القانون الذي ينظمها وليس القانون العام.

نقطة أخيرة يجب التنويه إليها وقد أغفلها القانون وهي أنه لم يمنع تسجيل الجمعيات ذات الاختصاص المتشابه والمتطابق، وهذا أمر ضروري للحد من كثرة المؤسسات التي أطلقت على نفسها "مؤسسات المجتمع المدني"، والتي يعتبر كثرة أعدادها من المعيقات الذاتية لعملها[*].

إن الفلسفة التي انطلق منها قانون الجمعيات والهيئات لا تشجع على بلورة أسس "مجتمع مدني" يشكل أحد قنوات المشاركة السياسية، فالفلسفة الحـصرية والتقيديـة للقطـاع الخيـري/ الأهلي[1]، جاءت من منطلقات أمنية ألقت بظلالها على نصوص القانون الذي كان المفروض به أن ينظم عمل المؤسسات ووجودها ودمقرطتها، خاصةً أنها بحاجة إلى دمقرطـة ذاتيـة حتـى تستطيع دمقرطة المجتمع الفلسطيني. وهذه لا تأتي من خلال تضيق الخناق عليها والتدخل فـي شؤونها بل تأتي من تغيير المنطلقات تجاهها واعتبارها ضـرورية لوجـود دولـة ديمقراطيـة ولتفعيل المشاركة السياسية. لذلك يجب أن يعاد النظر في مواد قانون الجمعيات والهيئـات وأن يركز على تفعيل هذه المؤسسات ضد الاحتلال الإسرائيلي، والتركيز على دمقرطتها حتى تصبح ذات فاعلية أكبر. وعلى المؤسسات المجتمعية أن تعيد النظر في دورها ذي الطابع الخـدماتي، فليست هذه هي الفلسفة والغاية التاريخية التي أفرزت مجتمعا مدنيا ذا مؤسسات فاعلة في جميع الميادين خاصة السياسية.

إن الدول اليوم تتشكل من ثلاث مكونات: الحكومة والسوق و"المجتمـع المـدني"، ولا تستطيع الحكومات وحدها أن توفر كل ما يرضي مواطنيها، فهل يستطيع حكم ذاتي ذلك؟ بالطبع

---

[*] لكن هذا ليس رأي مصطفى البرغوثي الذي يرى أن عددها والذي يتراوح بين 800-1500 مؤسسة ليس بالعدد الكبير؛ لأن الفاعل منها والنشيط لا يتجاوز المائة مؤسسة بينما يمثل الباقي إما جمعيات صغيرة أو أندية محصورة في قرية مـا. ولأن هذا العدد صغير أمام تلك الموجودة في فرنسا وبريطانيا، حيث يوجد في الأولى مليون منظمة أما في الثانية فيوجـد (400000) منظمة. انظر **التحرر، التحول الديمقراطي، وبناء الدولة في العالم الثالث**، وقائع مؤتمر مواطن المنعقد فـي رام ا 7-8 تشرين ثاني 1997، رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط1، أيلول 1998، ص70. والسؤال هو هل هناك مجال للمقارنة بين فرنسا وبريطانيا ومناطق الحكم الذاتي؟ بالطبع لا فلا عدد السكان متقـارب ولا التجربة التاريخية متشابه علاوة على أنهما دولتان ديمقراطيتان عريقتان ومكتملتا السيادة. أما بخصوص النقطة الأولى فلا يوجد مبرر لتشجيع هذه المؤسسات على التوالد بكثرة طالما أنها لن تكون فاعلة، فأين هي الفلسفة التي قامت عليهـا هـذه المؤسسات غير الفاعلة والتي تطلق على نفسها صفة مؤسسات المجتمع المدني؟ فهـذا لـن يـؤدي سـوى إلـى هـدر المخصصات المالية للشعب الفلسطيني وينقلها للتنافس فيما بينها فقط على الموارد المالية. وهذا بالطبع الذي حدث.

[1] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 92.

لا. إضافة إلى أن وجود "مجتمع مدني" فاعل وقوي يقرب بين السلطة الحكومية وبين المواطنين عن طريق كشفه رغبات المواطنين ومتطلباتهم يجعل الدولة أكثر قرباً من الناس(*)، أو يجعـل سلطة الحكم الذاتي أكثر قرباً من الجمهور.

6.3. قانون الهيئات المحلية

يطلق على الهيئات المحلية أيضاً مصطلح الإدارة المحلية أو الحكم المحلـي(**)، التـي تعتبر من الأشخاص "المعنوية الإقليمية"(1) العاكسة لإحدى صور مبدأ اللامركزية الإدارية(***)،

(*) البنك الدولي، **تقرير عن التنمية في العالم: الدولة في عالم متغير** 1997، مرجع سبق ذكره.

(**) اختلاف الفقهاء على مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، ولحل هذه القضية استندت الباحثة إلى رأي فقهي رأتـه الأصوب. مصطلح "Administration local" هو مصطلح فرنسي الجنسية وأخذت به كل الدول التي اتبعت المدرسـة القانونية اللاتينية. ومصطلح "Local Government" هو مصطلح بريطاني الجنسية، وأخذت به الـدول التـي اتبعـت المدرسة الإنجلوسكسونية. فمصر والأردن تأثرتا بالقانون البريطاني إلا أن القانون الأردني أخذ التـسمية الفرنـسية مـع المضمون البريطاني. وينصرف كلا المصطلحين للامركزية الإقليمية، لأن مضمون المصطلحين يدل على ذلك. وسـبب التسمية البريطانية سبب تاريخي خاصةً أنها بدأت بنوع من اللامركزية السياسية وانتهت إلى لامركزية إدارية، الأمر الذي حدا بجانب من الفقه الإنجليزي إلى المطالبة بتغيير التسمية التاريخية إلى الإدارة المحلية. ويرى الكاتب أن سبب التـسمية البريطانية راجع إلى أن وحداتها المحلية تتمتع بسلطات واسعةٍ واستقلالاً كبيراً إلا أنها لم تصل إلى درجـة اللامركزيـة السياسية. إضافةً إلى أن إنجلترا لا تعرف نوعاً واحداً من الوحدات الإداريـة فهنـاك: المحافظـات، ومـدن مترابطـة بالمحافظات، والمراكز الحضرية، والمراكز الريفية، والمدن المتوسطة، والمدن الصغيرة. بعكس القانون الفرنـسي الـذي أخذ بنمطين: المحافظات والبلديات. ونظراً لطبيعة اللامركزية الإقليمية- أي طبيعتها كتنظـيم إداري- يفـضل اسـتخدام مصطلح الإدارة المحلية تجنباً للبس مع اللامركزية السياسية والتي يطلق عليها الحكم المحلي. وفـي حالـة اللامركزيـة الإقليمية فإن كلا المصطلحين (الإدارة المحلية والحكم المحلي) يعنيان ذات النتيجة ويحملان ذات المضمون. في هذا الشأن ولتفصيل أكثر أنظر: حسن محمد عواضة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربيـة- دراسـة مقارنـة**، بيـروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، 1403-1983، ص15-24. وأكد على ذات النتيجة من حيث عـدم الفرق عبد الرازق الشيخلي، **الإدارة المحلية – دراسة مقارنـة**، عمان: دار المسيرة للنـشر والتوزيـع والطباعـة، ط1، 1421-2001، ص 20.

(1) علي خطار شطناوي، **الوجيز في القانون الإداري**، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، 2003، ص88. والشخص المعنوي الإقليمي هو"عبارة عن شخص معنوي عام ذو اختصاص عام ضمن دائرة إقليمية معينة، فيقتـصر اختـصاصه الإقليمي على رقعة جغرافية معينة". المصدر نفسه، ص 147.

(***) هناك تعريفات عدة للامركزية الإقليمية وجميعها تدور حول ثلاثة أركان:

- الاعتراف بوجود مصلحة محلية متميزة.
- أن يعهد بإدارتها إلى هيئة منتخبة من سكان الوحدة المحلية.
- والشرط الثالث وهو المتعلق باللامركزية الإدارية: أي أن تستقل هـذه الهيئـات فـي إدارة مـصالحها، مـع وجـود الوصية/الرقابة الإدارية المركزية. حول تفصيل أكثر انظر المصدر نفسه، ص 148- 160.

والتي منها اللامركزية المصلحية(*). وقبل الإنتقال للحديث عن أهمية اللامركزية الإقليمية تـود الباحثة التنويه لمصطلح آخر تلتبس معه اللامركزية الإقليمية وهو اللامركزية السياسية؛ فهـذه الأخيرة ذات طبيعة سياسية، ومن أساليب التنظيم السياسي في الدول الاتحاديـة حيـث تتقاسـم الولايات السيادة الداخلية مع الدولة الاتحادية وتتمتع كل ولاية بصلاحيات تـشريعية وتنفيذيـة وقضائية ولكنها لا تخرج عن نطاق الدستور الفدرالي أو التنظيم القانوني العام للدولة الاتحادية. أما اللامركزية الإقليمية فهي من أساليب التنظيم الإداري وتطبق في جميع الدول الاتحاديـة أو البسيطة. وتستمد اللامركزية السياسية اختصاصاتها من الدستور، بينما اللامركزيـة الإقليميـة فتنحدر اختصاصاتها من القانون.

تعمل اللامركزية الإقليمية على تطبيق الديمقراطية حيث الشعب مصدر السيادة، وهـذه تتم عند انتخابه لأعضاء المجالس المحلي، والمشاركة الشعبية بأنواعها: الـسياسية والاقتـصادية إلخ، وهذهُ تفعل عملية التنمية بجميع أنواعها عن طريق التعاون والاشتراك الفعلي فـي وضـع خطط التنمية ومناقشتها[1]، ونتيجة لهذه المشاركة فإن قناعات الأفراد في التغيير تتشكل وتتكون بسرعة أكبر وبقناعةٍ أكثر، وبطريقة تفعل العملية التنمية وتقلل من النتـائج الـسلبية للبـرامج التنموية[2]. والمشاركة الشعبية هذه من أنجع الوسائل لصنع وتدريب قيادات سياسية في الـبلاد؛ لأنها تعمل على تدريب وتعليم المواطنين كيفية حمل عبء المسؤوليات الـسياسية والتـصرف تجاهها، لذلك يقال عن اللامركزية الإقليمية "بأنهـا مدرسـة الديمقراطيـة أو مدرسـة الحيـاة السياسية"[3]. ناهيك عن مزايا جمة أخرى تحققها اللامركزية الإقليمية تجاه الدولة: فهي تخفـف العبء عن السلطات المركزية لأن الدولة اليوم غير قادرة -كالسابق- على القيام بكـل شـيء لوحدها وبنفسها. فوجود هذا النظام يعالج أزمتين من أزمات التنمية السياسية: أزمـة التغلغـل وأزمة التوزيع، فتطبيق اللامركزية الإقليمية في مناطق الدولة يساعدها أكثر على بسط نفوذهـا وتغلغلها في الأقاليم المختلفة التابعة لها، وهذه بالطبع ستكون أقرب إلى المواطنين من السلطات

(*) والمقصود بها المؤسسات العامة التي تنشئها الدولة لإدارة المرافق العامة.

(1) عبد الرزاق الشيخلي، **الإدارة المحلية – دراسة مقارنة**، مرجع سبق ذكره، ص 177.

(2) المصدر نفسه، ص 177.

(3) علي خطار شطناوي، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص 166.

المركزية التي لا تكون على علم بكل منطقة واحتياجاتها، خاصةً إذا كانت بعيـدة أو متراميـة الأطراف، أو كما الحالة السياسية والقانونية الفلسطينية كانتونات منفصلة عن بعضها الـبعض، ومنفصلة عن الإدارة المركزية بفعل الاحتلال الإسرائيلي. وبالطبع هـذه الهيئـات ولـدرايتها باحتياجات المواطنين ولسماعها صوتهم بسبب قربها منهم تحل أزمة التوزيع؛ لأنهـا سـتحقق للمواطنين رغباتهم، وفي ذات الوقت ستكون على اتصال دائم بالسلطات المركزية لدعمها فـي حالة عدم قدرتها على تلبية جميع المتطلبات[1].وأخيراً تعمل اللامركزية الإقليمية علـى تطبيـق المبادئ الديمقراطية على الصعيد الإداري وليس فقط على الصعيد السياسي، الأمر الـذي حـدا بالبعض إلى القول: "أن إدارة الشؤون المحلية من قبل أصحاب العلاقة تعتبـر التطبيـق الحـي والمباشر للديمقراطية والمفاهيم والأسس التي تقوم عليها"[2].

بعد هذا الموجز نتناول قانون الهيئات المحلية الفلسطيني والذي عرف الهيئـة المحليـة بأنها: "وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين"[3]. ومنحها القانون شخصية معنوية ذات استقلال مالي[4]، ويتشكل مجلسها عن طريق الانتخاب من المواطنين[5]. واتبـع المـشرع الفلسطيني المشرع الأردني الذي سار بدوره على الأسلوب الانجليزي[6]، أي التعداد الحـصري

---

[1] المشاكل المالية هي من أكثر المشاكل التي تعانيها الإدارة المحلية، ومعظم الإدارات المحلية في الدول النامية تحـصل على 50% من مواردها على شكل منح وإعانات مقدمة من الحكومة/ السلطة المركزية، انظر عبـد الـرزاق الـشيخلي، **الإدارة المحلية،** مرجع سبق ذكره، ص 166. إضافة إلى المشاكل الفنية، والمشاكل الإدارية. وتتمثل المشاكل الفنية فـي نقص الخبرات والفنيين والكفاءات، والأهم من ذلك السلطة المركزية التي تحـاول دائمـاً تقلـيص صـلاحيات الإدارات المحلية. أما المشاكل الإدارية فتتمثل في تعدد جهات الرقابة في كثير من الدول النامية، وعـدم تعـاون المـواطنين مـع الإدارية المحلية. للمزيد انظر المصدر نفسه، ص 167-173.

[2] علي خطار شطناوي، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص 166. وعلى الرغم من هذه الإيجابيـات إلا أن هناك مآخذ على نظام اللامركزية الإقليمية: فقد تشجع الأقاليم على الانفصال مما يهدد خطر ووحدة تركيب الدولـة إذا كانت سلطة ونفوذ الإدارة المركزية ضعيفة في الأقاليم. وإساءة إدارة الشؤون المحلية خاصة في الدول التي لم تتأهل فيها الديمقراطية أو الحديثة العهد بالديمقراطية. وعلى الصعيد الإداري تؤدي اللامركزية الإقليمية إلى تعقيد الأمور مثل: تعدد وتنوع الأشخاص المعنوية العامة، والميزانيات، وزيادة الإنفاق العام والخروج على مبدأ وحدة الميزانية، وتعـدد وتنـوع المسؤولية. انظر المصدر نفسه، ص 168-169.

[3] المادة (1) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

[4] المادة (3) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

[5] المادة (12/3) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

[6] علي خطار شطناوي، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص 199.

في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية. فقد حددت المادة (15) من القانون اختصاصات الهيئات الإدارية[*]، وتركت المجال لوظائف أخرى تحدد بموجب أحكام القانون. إلا أن القـانون-وفـي ذات المادة- لم يلزم أي جهة حكومية للتنسيق مع الهيئة المحلية إذا تولت إحدى أعمالها، ومنحت حق التنسيق للوزير الذي يستطلع رأي مجلس الهيئة، والمعروف أن مستطلع الـرأي لا يلزمـه الرأي وهذا معناه أن السلطة المركزية "تستطيع من خلال التنـسيق الـذاتي بـين [وزاراتهـا وأجهزتها] أن تخترق مجال السلطة المحلية بشكل مباح قانونيا، وبدون أي عائق"[1].

على الرغم من ذلك التحديد والأخذ بالأسلوب البريطاني، ومع أنهـا منتخبـة وتعتبـر لامركزية إقليمية، إلا أن صلاحيات وزير الحكم المحلي الموسعة تعطي إيحـاء بـأن الهيئـات المحلية من صور عدم التركيز الإداري وليس من مصور اللامركزية الإقليمية؛ فللوزير: رسـم السياسة العامة لأعمال المجلس، والإشراف على وظائفـه واختـصاصاته، وتنظـيم مـشاريعه وأعمال ميزانياتهِ، والرقابة المالية والإدارية والقانونية، وإجراءات تشكيل المجلس[2]. والـسؤال هو لماذا تم تحديد اختصاصات الهيئات إذا كان للوزير رسم السياسة العامة لأعمـال المجلـس؟ بالمقابل رسم السياسة العامة لا يستوجب تدخل القانون بالاختصاصات التي يجب أن يقوم بهـا المجلس وهذا هو الأسلوب الفرنسي الذي يعطي الأطر العامة ويترك التفاصيل للمجالس المحلية. إلا أن القانون اتبع الطريقتين فحدد الاختصاصات وأعطى للوزير رسم السياسية العامـة. فـأين هي اللامركزية إذاً؟!

تتولى الوزارة تحديد عدد أعضاء مجلس الهيئـة المحليـة[3]، والمفـروض أن يحـدد الأعضاء بموجب قانوني الهيئات المحلية أو انتخاب الهيئات المحلية،وإلا ما فائدة الانتخابات إذاً.

---

[*] تخطيط البلدة والشوارع، والمباني ورخص البناء، والمياه، والكهرباء، والمجاري، والأسواق، والحرف والـصناعات، والنظافة، والصحة العامة والرقابة عليها، والمحلات العامة، والمنتزهات، والاحتياطـات للكـوارث الطبيعيـة وغيرهـا، والمؤسسات الثقافية والرياضية، ووسائل النقل البري والبحري، والباعة المتجولـون والبـسطات والمظـلات، والأوزان والقبان، والإعلانات، وهدم الأبنية، وفضلات الطرق، والتسول، والمقابر، والفنادق والدواب، والكلاب، والموازنة ومـلاك الموظفين، وإدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية.

[1] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 70.

[2] المادة (1/2) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

[3] المادة (2/3) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

وللوزير المصادقة على استقالة رئيس المجلس، واستقالة أكثرية الأعضاء (النـصف+1)[1]. وأن يتم إبلاغه عن العضوية التي يفقدها رئيس المجلس أو أحد أعضائه[2]، وفي حالة ما إذا رغـب العضو في البقاء أن يتقدم بكتاب معلل للوزير الذي يملك القرار القطعي للبت في الأمر[3]. وهذه جميعها تتعارض مع منطلق الانتخابات، فالرئيس والأعضاء ليسو معينـين مـن أعلـى (مـن الوزارة) حتى ُتصادق الاستقالة من الوزير، أو يعودوا بموافقته.

مسألة التعيين تتبع مبدأ المركزية الإدارية بصورها وليس اللامركزية الإقليمية، والدليل على ذلك أن أنظمة الموظفين في الهيئات يصدرها الوزير[4]، وتخضع الأنظمـة التـي علـى المجلس وضعها للقيام بوظائفه لموافق الوزير[5]. وهذه ضمن دائرة المركزية الإداريـة لأنهـا تخضع للتنظيم المركزي أي السلطة الإدارية المركزية والتي نعني بهـا الـسلطة التنفيذيـة أو الحكومة. وسلطة الوزير تلك ليست سلطة وصاية أو رقابة إدارية تمارسها الـسلطة المركزيـة على الهيئات الإقليمية، وإنما هي التبعية الرئاسية[6] الموجودة في المركزية الإدارية. والنتيجـة هي فقدان مجلس الهيئة المنتخب قدرته الفعلية للسيطرة عليهم[7].

ولوزير الحكم المحلي أيضا سلطة جوازيه في إنشاء مجلس الخـدمات المـشترك بعـد موافقة الهيئات الإقليمية وإصدار الأنظمة اللازمة فيما يتعلق بجميع وظائفه وصلاحياته وعـدد الأعضاء وطريقة تعين الرئيس وشؤون الموظفين والإيرادات وكيفية تحصيلها والنـسب التـي تشارك بها الهيئات لدعم المجلس وكيفية تصفيته[8]، والمفروض أن يترك أمر المجالس المشتركة لحرية الهيئات المحلية، فهي تثبتها وهي تحلها، وهي تنظم جميع الأمور المتعلقة بها.

---

(1) المادة (1/10و3) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

(2) المادة (13/ه/2) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

(3) المادة (13/ه/3) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

(4) المادة (2/19) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

(5) المادة (27/ج/1) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

(6) علي خطار شطناوي، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص 157.

(7) علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 71.

(8) المادة (27) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

بخصوص إيرادات الهيئات المحلية أجاز القانون لمجلس الوزراء بعد تنسيب من وزيـر الحكم المحلي تخصيص مساعدات مالية للمجالس المحلية ومجالس الخدمات[1]. وهذه الـصياغة يجب أن يعاد النظر فيها، فكلمة "يجوز" لا تحتمل الإلزام، والمفروض وكسياسة دعم للامركزية الإقليمية أن يعدل نص المادة بإلزام مجلس الوزراء بدعم الهيئات المحلية إلى حين تنمية المجتمع المحلي سياسياً وثقافياً وتوعيته تجاه واجباته ودورها في تعزيز التنمية والديمقراطيـة، ولـدعم استقلالية الهيئات المحلية عن السلطة المركزية مادياً. وتعتمد الهيئات المحلية على المـساعدات والمنح الدولية لأن الضرائب لا تكفي لسد احتياجاتها المالية خاصة أنها تعاني من ضـعف فـي الموارد الذاتية، وتعتمد على الضرائب غير المنتظمة لعدم تعاون المواطنين من جهـة، ولعـدم تحويل الضرائب التي تُجبى من السلطة المركزية من جهة أخرى، وتتحمـل مـسؤولية عـدم التحويل وزارة الحكم المحلي مع وزارة المالية[2]. ومن ضمن مغالاة القانون أنه مـنح الـوزير الحق بإصدار النظام المالي اللازم لكل ما يتعلق بصندوق الهيئة المحلية[3].

مما سبق نلاحظ أن القانون أخذ توجهاً يعاكس عملية تعزيز لامركزية الهيئات المحلية، وعمل على تعزيز سلطة السلطة المركزية/ وزارة الحكم المحلي على الهيئات المحلية. والقانون بتوجهه هذا يدعم توجهاً آخر على الأرض، هو التوجه السائر نحو تعزيـز المركزيـة وبـسط سيطرة الجهاز المركزي/ الحكومة على الهيئات المحلية. توجه نمى عند الهيئات المحلية ذاتهـا التي أصبحت تنظر إلى نفسها وكأنها مؤسسات حكومية تتبع السلطات المركزية، الأمـر الـذي أدى إلى "ترسيخ النمطية الرتيبة والمحدودة في رؤية ومجال" عملها وأدائها[4]. نظـرة الهيئـات

---

[1] المادة (3/96) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

[2] طارق طوقان، **تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين**، سلسلة التقارير القانونيـة (22)، رام ا : الهيئـة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، أيار 2001، ص 25. ويبلغ قيمة إنفاق السلطة الفلسطينية على الهيئات المحلية 40% من مجمل النفقات العامة. المصدر نفسه، ص 24.

[3] المادة (33) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

[4] علي الجرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية**، نابلس: مركـز البحـوث والدراسـات الفلسطينية، تشرين ثاني/ نوفمبر، 1996، ص73. وعزز من وضعها هذا في نظره الثقافة السائدة لدى السكان المحليـين تجاه هذه الهيئات والتي تتعامل معها بتقليدية لتقفز عنها تجاه السلطات المركزية. وشجع السكان المحسوبية والفساد الـذي كانت تعاني منه هذه الهيئات أصلاً نتيجة للمركزية الشديدة التي عانتها، فكان رئيس المجلس هو المتحكم الأول في شؤون البلديات أو المجالس القروية عن طريق تعزيز السلطة المركزية له، وتفاقم أكثر مع العشائرية المنتـشرة فـي المجتمـع الفلسطيني. ص 74-75.

المحلية إلى نفسها كان سببها القوانين التي وضعتها الجهات المحتلة المختلفة والتي كانت تسعى من ورائها إلى تثبيت سلطتها وسيطرتها وعدم السماح لهذه الهيئات بالانفصال ولو إدارياً في إدارة شؤونها، وإلا لن تستطيع كمحتل أن تمرر سياساتها واستراتيجياتها(*). ناهيك عن غياب إرادة سياسية جادة لتحقيق اللامركزية الإقليمية[1]، وليس أدل على ذلك من إنشاء مديريات للحكم المحلي في جميع المحافظات مع طاقم عام من الموظفين ومديراً عاماً[2]، فتلك لم تكن سوى محاولة لبسط سيطرة السلطة المركزية على الهيئات المحلية. مع أن هناك من ينظر لاستحداث تلك المديريات على أنها نوع من عدم التركيز الإداري داخل وزارة الحكم المحلي[3]. إلا أن وجود المديرات العديدة لجميع وزارات السلطة في كل المحافظات لم تتعدى كونها تضخيماً للجهاز البيروقراطي للسلطة لاستيعاب أكبر عدد من البطالة الفلسطينية، لأن هذه المديريات لا تتمتع بتفويض إداري لسلطة البت واتخاذ القرارات بقدر ما تتمتع بالتبعية للسلطات العليا وللوزير التابعة له. فطالما أنه لا يوجد قرار سياسي ممنهج ومخطط له نحو تحقيق اللامركزية، وتعزيز اللامركزية الإدارية فإن أي شكليات متبعة لن تنجح. ويجب ألا يغيب عن البال أن السلطة المركزية لا تلتزم بتنفيذ قانون الهيئات المحلية، علاوةً على ذلك فإن الهيئات المحلية ذاتها لا تلتزم بالقانون الخاص بها[4].

يجب أن يكون هناك عملية مراجعة لقانون الهيئات المحلية خاصةً فيما يتعلق بالوصاية والرقابة المركزية الزائدة على المجالس المحلية، وأن يتبع المشرع الفلسطيني إيجابيات المشرع الإنجليزي -إن أراد السير على خطاه- الذي نقل عنه توجهه في تحديد الصلاحيات على سبيل الحصر والاكتفاء بها، لا أن يقتحم على هذه المجالس صلاحيات رسم السياسات العامة لتوجهها وأن يحرمها صياغة طريقةٍ لإدارة اختصاصاتها على سبيل الحصر. إضافة إلى إعادة النظر في الوصاية المفروضة على المجالس البلدية والقروية ومتى يجب أن يكون هناك وصاية، فالقانون

(*) مازال قانون تنظيم الأبنية والقرى الأردني،وقانون إدارة القرى البريطاني رقم(2) لسنة 1944 ساري المفعول في غزة.

[1] طارق طوقان، **تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي**، مرجع سبق ذكره، ص31.

[2] علي الجرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد؟**، مرجع سبق ذكره، ص 198.

[3] طارق طوقان، **تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي**، مرجع سبق ذكره، ص31. نقلا عن: نصر يعقوب وآخرون، **التجربة الفلسطينية في البلديات المستحدثة**، القدس: الملتقى الفكري العربي، شباط 2001.

[4] المصدر نفسه، ص 31.

فرض ذات الرقابة المركزية على كلاهما ولم يفرق بينهما. فهل تصديق لائحة تنفيذية لمجلس قروي ضرورية ولازمة من قبل الوزير؟ على المشرع الفلسطيني-تكرار- أن يراعي المشرع البريطاني الذي نقل عنه، فالقانون البريطاني يوزع الوصاية والرقابة الإدارية على كل هيئة على حدا بحيث تختلف تبعاً لنوع الهيئة ونطاقها وعدد سكانها.

المهم الذي أغفله القانون هي الرقابة القضائية على الهيئات المحلية والتي لا توجد أية مادة قانونية تتحدث عنها، وهذا خلل في القانون الذي منح السلطة المركزية كل شيء وتناسى الرقابة القضائية الأنجع والأفضل، فالمفروض أن تكون الوصاية-مع إعادة تنظيمها- للسلطة المركزية والرقابة للقضاء.

أما المطالبة بأن تتمتع الهيئات المحلية بحكم ذاتي (لامركزية سياسية) لأنها الطريقة المثلى لتحقيق الديمقراطية[1]، رأي لا تتوافق معه الباحثة ولا تؤيده. فما الحاجة للامركزية سياسية على مساحة جغرافية صغيرة ومصابة بمرض اسمه التجزئة وعدم القدرة على الارتباط الطبيعي مع جهة مركزية أو مع قلبٍ لمناطق الحكم الذاتي، إضافة إلى أن الحكم الذاتي الفلسطيني ليس بفدرالية ولن يكون في حالة قيام الدولة المنشودة.

إن اللامركزية الإقليمية طريقةٌ ناجعة لتحقيق التنمية السياسية على المستويات المحلية إذا ما أعيدت عملية دراستها ودراسة الأساس القانوني الذي تم الاقتباس منه والتأثر به بطريقةٍ صحيحة عن طريق مراعاة الظروف التي يتشكل منها الإقليم المحلي. وليس صواباً أن اللامركزية الإقليمية تقوم على التفويض للهيئات المحلية الذي لا يمنحها الاستقلالية[2]، فاللامركزية الإقليمية تستمد وجودها من الدساتير/ القانون الأساسي مثلها مثل اللامركزية السياسية، وتتحدد اختصاصاتها بموجب القانون العادي وليس بناء على تفويض من السلطة المركزية التي تعتمد هذه الطريقة في عدم التركيز الإداري. إن تعزيز مبدأ اللامركزية الإقليمية/ الإدارات المحلية ضروري جداً لتعزيز الديمقراطية ولإنجاح خطط التنمية السياسية، ويساعد على حل أزمتها التغلغل والتوزيع.

---

[1] علي الجرباوي، **أي نوع من السلطة المحلية نريد؟**، مرجع سبق ذكره، ص 24.

[2] المصدر نفسه، ص 24.

7.3. مشروع قانون الأحزاب السياسية(*)

تُعد الأحزاب السياسية من أعمدة نظام الحكم الديمقراطي، وتشكل مع "مؤسسات المجتمع المدني" أدوات للتغيير السياسي والاجتماعي، وأحد أهم قنوات المشاركة السياسية التي لا تقـوم بدونها الدول الديمقراطية. وتكون الأحزاب السياسية مع مؤسسات "المجتمع المدني" في الدولـة مبدأ التعددية السياسية، ومبدأ التعددية هو ظاهر طبيعية، فمن غير المعقـول أن تتوافـق أمـة بأكملها أو شعب في طريقة أفكارها وفي التعبير عن آرائها، ولذلك فإن فسح المجـال بطريقـة منظمة للتعبير عن اختلاف وجهات النظر يمنح المجتمع والدولة استقراراً أفضل مـن التعبيـر عنها بطريق العنف، أو تصاعد حالات الاحتقان والقمع. وبما أن الدول الديمقراطية تقوم علـى مبدأ التعددية السياسية كان لابد لمبدأ التداول السلمي للسلطة أن يكون عنواناً للنظم الديمقراطيـة ونتيجة منطقية للتعددية السياسية. وإذا كان هناك تداولٌ سلمي للسلطة، فمن المنطقي إذا وجـود مبدأ الانتخابات، ويصعب الحديث عن الانتخابات بدون الحديث عـن أحـزاب تتنـافس علـى

(*) بعيداً عن المدارس الفكرية التي عرفت الحزب السياسي من منطلقات معينة لأنه ليس مدار الأطروحة، فـإن الحزب السياسي وحسب تعريف مشروع القانون له هو: "كل تنظيم سياسي يتألف من جماعة مـن الفلـسطينيين وفقاً لأحكام هذا القانون، بهدف المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالـشؤون الـسياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية بهدف تداول السلطة". وستستخدم الباحثـة مـصطلح حزب إشارة للفصائل الفلسطينية تيمنا بجميل هلال الذي يرى أن الفصائل الفلسطينية التـي تـستخدم مفـردات مختلفـة للتعريف عن نفسها كحركة، وتنظيم، وجبهة، واتحاد لا ينفي عنها في الواقع ممارستها لدور الأحزاب السياسية، حتى لـو كان لبعضها أجنحة عسكرية. لأنها تعتمد لوائح داخلية تنظيمية محددة تبين شروط العضوية وحقوق وواجبـات العـضو، ووتيرة عقد المؤتمرات العامة، وإنتخاب الهيئات القيادية وإقرار الوثائق الرئاسية، وإن كانت معظمها هلاميـة وبرامجهـا السياسية تتسم بالعمومية. ويصدر عنها مواقف سياسية معلنة ودوريات حزبية ووسائل داخلية. ولهذه الأحـزاب مقـرات وهيئات متخصصة، ولا يغير من صفتها الحزبية انضوائها تحت لواء منظمة التحرير لأن وجودها في المنظمـة أصـبح شكلي، إضافةً إلى أن فصائل المنظمة تحتفظ لنفسها -إلى حد كبير- باستقلال مالي وتنظيمي وسياسي وإعلامي. ويـرى هلال أن تعريف الأحزاب من معيار تنافسها على سلطة دولة مستقلةٍ مستندٍ إلى تجربة الأحزاب الأوروبية، إلا أن كثيـراً من الأحزاب التي سعت للتحرير استلمت السلطة في بلادها على أنها أحزاب وليست فصائل مثل الحزب الـشيوعي فـي الصين الشعبية. وفي نظره تعززت السمات الحزبية للفصائل الفلسطينية بعد قيام السلطة الفلسطينية. انظر جميـل هـلال، **التنظيمات والأحزاب السياسية الفلسطينية بين مهام الديمقراطية الداخلية والديمقراطية السياسية والتحرر الـوطني**، رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2006، ص 61-62. إذاً المعيار هو ما إذا كانت هـذه الفـصائل تسعى للحرير فقط أم أنها تسعى للتحرير وتداول السلطة في البلاد. وأغلب الفصائل الفلسطينية شاركت فـي الانتخابـات الأخيرة ومعظمها له أجنحة عسكرية، وما زال يؤمن بالمقاومة سبيلاً للتحرير.

السلطة، فالأحزاب "في نظر الديمقراطية، هي المخولة، وهي صاحبة الشرعية لتـولي الـسلطة بالطرق التي يحددها القانون"[1]. ونتيجة لتضييق الخناق على الحياة الحزبية وعلى الرأي الأخر والرأي المضاد في دول العالم الثالث عانت هذه الدول من أزمة الاستقرار الـسياسي/اسـتقرار السلطة، وأزمة المشاركة السياسية.

إن تشكيل الأحزاب السياسية من حقوق الإنسان المدنية والسياسية، حيـث يفعـل مـن خلالها حق الإنسان في حرية الرأي والتعبير والمعتقد، والأهم من ذلك إشراك أكبـر كـم مـن المواطنين في الحياة السياسية. إن نجاح العملية التنموية مرهون بمدى مشاركة المواطنين فـي الدولة لعملية صنع القرار التنموي ومتابعته والتأثير فيه، إضافة إلى أن التنمية أصـبحت مـن حقوق الإنسان، وحرمان الفرد من المشاركة في التنمية هو انتهاك لحقوق إنسانيته/ لحقـه فـي التنمية، وحقوقهِ السياسية والمدنية. (الباحثة)

ولأهمية العمل الحزبي كان لابد من تنظيمه قانونياً، فالدولة الديمقراطية الليبرالية لا تقوم بدون القانون[*]. إلا أن ذلك لم يكن رأي الفصائل والقوى السياسية الفلسطينية في مشروع قانون الأحزاب السياسية الذي أعده ديوان الفتوى والتشريع. وقبل الخوض في مشروع القانون ننوه أن قانون الانتخابات الفلسطيني قام بتنظيم عملية تسجيل ومشاركة الأحزاب في الانتخابـات؛ فقـد اشترط القانون أن يسجل الحزب نفسه في وزارة الداخلية[2]، وهذا تعامل عرفي مـع الأحـزاب فلماذا وزارة الداخلية؟ وتناول القانون شروط تسجيل الهيئات الحزبية وأهم هذه الشروط التعهـد الذي يجب أن يقدمه ممثل الحزب ليؤكد فيه أن الحزب لا يدعو إلى العنصرية[3]! هذا النص هو التزام باتفاقية طابا التي منعت الأحزاب التي تدعو إلى العنصرية من المشاركة في الانتخابـات. ومصطلح خطير مثل هذا كان يجب تعريفه في القانون لأنه فضفاض ويحتمل التأويل خاصة من قبل إسرائيل. ثم من هو العنصري؟ هل هي فصائل المقاومة الفلسطينية خاصـةً الإسـلامية، أم

---

[1] المصدر نفسه، ص 7.

[*] إن الفلسفة التي قام عليها والتي جاء بها المذهب الفردي كانت لحماية حقوق الأفراد من الانتهاك وليس للتضييق عليهم، ذلك أن أي قاعدة قانونية تعتبر استثناء عن الأصل في نظر الليبرالية، "فالأصل في الأمور الإباحة".

[2] المادة (1/48) من قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (13) لسنة 1995.

[3] المادة (2/49/ب) من قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (13) لسنة 1995.

سلطات الاحتلال الإسرائيلي؟ تعجب الباحثة كل العجب من قبول الجانب الفلسطيني المفاوض ورضاه بهكذا مصطلح.

نعود لمشروع القانون الذي ما أن أُعلن عن أول مسودة في 1995/9/7 حتى بدأ الشك يطفو على السطح. فقد اعتبره البعض استجابة من السلطة لمطلب "أوسلوي إسرائيلي"[1]، في حين رأي فيه رئيس ديوان الفتوى والتشريع السابق "الأول من نوعه في التاريخ، فلم يسبق لشعب أن حكم نفسه على أرض فلسطين..نبدأ ونضع أسس بناء مؤسساتنا على قواعد ديمقراطية، وحتى يعرف كل فريق ماله وما عليه"[2]. لكن الباحثة ترى عكس ذلك؛ فمشروع القانون تم وضعه قبل توقيع اتفاقية طابا وقبل صدور قانون الانتخابات وحدوثها وقبل تشكيل المجلس المنتخب، فهل العمر المبكر جداً للقانون كان استحقاقا ديمقراطياً قبل الانتظار ليتشكل المجلس المنتخب صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع. هذا من جهة، ومن جهة أخرى لم يراعِ مشروع القانون الحالة الفلسطينية الراهنة والتي يشوبها نوع من اللاستقرار واللاوضوح: فهناك تنظيماتٌ منضوية تحت لواء المنظمة رفضت اتفاقية أوسلو، وتنظيماتٌ خارج إطار المنظمة أيضا رفضت اتفاقية أوسلو، وثلاثة تنظيمات هي فقط التي وافقت على التفاوض مع إسرائيل وأحدها أكبر فصائل المنظمة (حركة فتح). ولم يراعِ واضعو القانون مبدأ مقاومة الاحتلال وكأن الفصائل جزء من دولة ذات سيادة يجب أن يعاد النظر في علاقتها ووجودها في تلك الدولة. إن الاستعجال في وضع قانون ينظم الأحزاب كان لسببٍ واضح جداً هو الالتزام بما فرضته الاتفاقيات على الجانب الفلسطيني خاصةً مكافحة الإرهاب ومنع التحريض والدعاية العدائية.

---

[1] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 79. وللمزيد حول موقف الأحزاب الفلسطينية من مشروع القانون انظر: ورشة عمل حول **مشروع قانون الأحزاب الفلسطينية**، تحرير عائشة مصطفى أحمد، مجلة السياسة الفلسطينية، السنة 2، العدد 6، ربيع 1995.

[2] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص 80. نقلاً عن كلٍ من: أنيس القاسم، **مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني**، صحيفة القدس، 8-1995/10/9. وجمال منصور وآخرون، **مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطينية**: رؤى متباينة، نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1996، ص 18. وأحمد مجدلاني، **قراءة نقدية لمشروع قانون بشأن الأحزاب السياسية**، صحيفة الأيام، 1998/2/28.

قُوبلت المسودة الأولى لمشروع القانون بالاستنكار الشديد والرفض[1]. الأمر الـذي أدى إلى تقديم مسودة ثانية عام 1996 قوبلت أيضا بالرفض والاستنكار[2]. الأمر الذي أدى إلى تقديم مسودة ثالثة سنة 1998 اختلفت كلياً- حسب وجهة نظر الجرباوي- وتم اعتمادها رسمياً إلا أنها مازالت في أروقة المجلس التشريعي[*]. وتحتوي المسودة الثالثة على 26 مادة، ستتناول الدراسة منها ماله علاقة وتأثير على التنمية السياسية/ حرية تشكيل الأحزاب، وحرية الرأي والتعبيـر، والتجمع، والمشاركة السياسية.

تتحدث المادة (1) من مشروع القانون على أن فصائل وأحزاب منظمة التحرير والممثلة في المجلس الوطني هي مشروعة وينطبق عليها هذا القانون، ولم تراعِ هـذه المـادة فـصائل المقاومة خارج إطار منظمة التحرير، بل أكثر من ذلك اعتبرتها ضمناً أحزاب غير مـشروعة. ولعل الغاية في نظر الباحثة كانت الضغط على جميع الفصائل التـي خـارج إطـار المنظمـة للانضواء تحت لوائها خاصة فصائل المقاومة الإسلامية وإخراطها في العملية الـسياسية التـي رفضتها في وقتها. ولم تراعِ هذه المادة أيضا الخصوصية السياسية الفلسطينية، فهذه الفـصائل تشكلت لتحرير الأرض الفلسطينية من الاحتلال، بغض النظر عن انطوائها تحت لواء المنظمة، وبالتالي كان يجب مراعاة هذه النقطة بدلا من عملية إقصاء هذه الفصائل من نطاق القانون.

---

[1] المصدر نفسه، ص 82-83. ويعلق الجرباوي على المسودة الأولى: "فالمشروع كان مفرطاً في تقييد الحياة الـسياسية وحرية الأحزاب السياسية، ولا يختلف في منطلقاتهِ الشمولية عن قوانين الدول العربية مثل الأردن ومصر..". ص 80.

[2] المصدر نفسه، ص 85. ويعلق رئيس اللجنة السياسية في المجلس المنتخب السابق (زياد أبو عمرو) علـى المـسودة الثانية: "لا يأخذ (مشروع هذا القانون) خصوصية الوضع الفلسطيني بعين الاعتبار من حيث اسـتكمال مرحلـة التحـرر الوطني وبقاء الاحتلال الإسرائيلي على مناطق شاسعة من الـوطن الفلـسطيني..ويتجاهـل القـانون المقتـرح التـرابط الموضوعي بين الأحزاب والفصائل السياسية الفلسطينية..كما لا يتعرض مشروع القانون لمـصير ومـستقبل الأحـزاب الفلسطينية والحركات الإسلامية التي نشأت ولم تنشأ بعد بقانون شأنها شأن تيارات منظمة التحرير..ويعطـي المـشروع كذلك السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة". نقلاً عن: زياد أبو عمرو، **قانون الأحزاب السياسية**: وقـائع النـدوة الخاصـة المنعقدة بتاريخ 1997/11/11، القدس: الملتقى الفكري العربي 1998، ص 9.

[*] يشير زياد أبو عمرو- الرئيس السابق للجنة صياغة مشروع القانون في المجلس السابق- "إلى أن أعـضاء المجلـس التشريعي بمجموعهم مترددون في إنجاز مشروع قانون الأحزاب السياسية لأنه غير مرغوب فيه من قبل الأحزاب التـي ستنطبق عليها أحكامه". انظر بيير شلستروم، **تقرير حول مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني**، سلسلة التقـارير القانونية (11)، رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تموز 1999، ص 53.

ويأتي الغموض في علاقة السلطة بالمنظمة من خلال المادة (2) التي تـنص علـى أن النظام السياسي في فلسطين يقوم على أساس المبادئ التي حددها القانون الأساسي في حـين أن فصائل المنظمة هي الفصائل المشروعة! إن المادتين الأولى والثانيـة سـتعمل علـى إقـصاء الفصائل، الموجودة قبل أوسلو وقائمةٌ في ظل سلطة الحكم الذاتي، من الخضوع للقـانون ومـن تنظيم عملها في أراضي الحكم الذاتي. وإخراج فصائل لها وجود علـى الأرض مـن عمليـة التأطير القانونية لن تغير من موقفها شيئاً، بل ولن توصل إلى الغاية المنشودة وهي تنظيم الحياة الحزبية في المجتمع والدولة.

لكن النقطة الأهم هي التي تناولتها المادة (7) من مشروع القانون والتي منعت مـوظفي الدولة (القطاع العام/ الحكومي) من المشاركة في النشاطات الحزبية إلا في الحالات التي يـنص عليها القانون، وهذا الفقرة غامضة جداً، أما الفقرة الثانية من المادة فإنها منعت موظفي وأعضاء الأجهزة الأمنية من عضوية الأحزاب. ولعل هذه الأخيرة مقبولة للوصول إلـى الفـصل بـين السياسي والعسكري، ولكي لا تصبح السلطة والدولة في يد العسكريين بدلاً من الشعب ونوابهم، بالمقابل حرموا من المشاركة السياسية بموجب البند الأول من المادة. وليست المشكلة هنا ولكنها في البند الأول وهي حرمان موظفي الدولة عموماً من المشاركة في النشاط الحزبي. فلماذا يحرم موظفو الجهاز البيروقراطي المدني للسلطة الفلسطينية/ سلطة الحكم الذاتي من المـشاركة فـي النشاطات الحزبية على جميع أشكالها وأنواعها؟ مثل مظاهرات يقودها الحـزب، أو مـؤتمرات للحزب، أو تأييد ودعم برنامج الحزب إلخ. ما هي الغاية من ذلك؟ تعتقد الباحثة أن الغاية عـدم تسييس المؤسسات، وهذه لا تتم بحرمان موظفيها من المشاركة الحزبية بل بمأسستها على قواعد ونظم، والتوظيف على معيار الكفاءة والمهنية. وقد تكون الغاية منع معظم موظفي السلطة مـن المشاركة لأن الجل الأكبر منتمين عضوياً إلى الفصائل الفلسطينية خاصـة الحـزب الحـاكم. والتقليل من معضلة تسيس المؤسسات لا تأتي بالحرمان من المشاركة فـي النـشاط الحزبـي وحرمان شريحة مهمة في المجتمع من عملية التغيير السياسي، ومن المـشاركة فـي العمليـة التنموية، خاصة أن السلطة عبارة عن جهاز بيروقراطـي متـضخم، بـل بمأسـسة الجهـاز

البيروقراطي للسلطة وإعادة النظر في جميع موظفيه وتفعيل قانون الخدمة المدنية(*). ناهيك أن البند الأول من المادة لم تتحدث عن العضوية في الأحزاب؛ فهل هي مسموحة؟ بمعنى هل سكوت القانون عن الحديث عن العضوية في الأحزاب والاكتفاء بمنع المشاركة هي موافقة ضمنية على الإنتماء للأحزاب؟

ويزداد الأمر غموضاً وتضيقاً وتدخلاً من قبل السلطة في النشاط الحزبي عندما نصت المادة (7) في البند الأول/ شطرها الثاني أن منع المشاركة يخضع للاستثناء حسب حالات ينص عليها القانون. نص غامض وذو مائعية ويسمح للتأويل بطريقة تدعم السلطة التنفيذية وتسمح بتحكمها في النشاط الحزبي. فالنص مفتوح على مصراعيه، ومثل هكذا نصوص المفروض أن تعدد الاستثناء على سبيل الحصر حتى لا يتم التعدي على حقوق المواطنين باسم القانون. وتشدد الباحثة على ضرورة إعادة النظر في البند الأول كونه يصادر الحق في حياة سياسية حزبية، وحياة ديمقراطية، ويخالف القانون الأساسي الذي يكفل حق المشاركة السياسية.

مرةً أخرى لم يراعِ مشروع القانون الخصوصية الفلسطينية فالقارئ للمادة (8) يجدها تتحدث عن دولة مستقلة لا عن حكم ذاتي انتقالي، فهذه المادةُ تحرم الأحزاب التي تدعو إلى الحرب وتهدد الوحدة الإقليمية، وتهدد استقلال البلاد ووحدتها. والسؤال الجدير بالطرح هل حصل الشعب الفلسطيني على استقلالهِ وعلى دولة مستقلة مترابطة الأجزاء لها جيش حتى تكون المادة (8) في مشروع القانون؟(**) وهل أصبحت المقاومة دعوة إلى الحرب؟ تكرر الباحثة أن وجود قانون ينظم الحياة السياسية للفصائل ضرورة لإنجاح التنمية السياسية، لكن ليس قانون يقفز عن الحقائق والواقع، مشروع قانون لا يراعي مرحلة يرزح الشعب فيها تحت الاحتلال ويعاني من التجزئة ولم ينجز مشروع التحرير. وتم التأكيد على ذات المضمون من خلال المادة (26) الأخيرة في مشروع القانون والتي تتحدث عن دور القضاء في مراقبة النشاط الحزبي

(*) مع العلم أن اتفاقية طابا اشترطت على السلطة عدم تسريح موظفي الإدارة المدنية الإسرائيلية التي استلمتها.

(**) يرى وليد سالم انه إذا كان لا بد من قانون للأحزاب فيجب عرضه على المجلس الوطني الفلسطيني "ليقر في النهاية قانونا للحياة السياسية الفلسطينية يضمن استمرار النضال الوطني الفلسطيني..". انظر **ورشة عمل حول مشروع قانون الأحزاب الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص 6.

والذي منح لمحكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية)، لكن نص المادة جاء غامضاً، فكلمتا "ربما تقوم" محكمة العدل العليا فيها نوع من عدم الجزم بالدور المنوط بها قانونياً مع أن المادة (24) تنص صراحة على أن إيقاف أي نشاط حزبي هو فقط بقرار من محكمة العدل العليا. الصياغة الفقهية الضعيفة لخاتمة مواد المشروع تضعف من نص المادة وتفسح الطريق للقضاء في عدم إيقاف النشاط الحزبي في حالة مخالفته للقانون؛ لأن القانون لم يجزم له ذلك.

إضافة إلى الغموض وتقييد المشاركة في النشاط الحزبي، هنالك التدخل التعسفي- من قبل القانون- في الحياة الداخلية للحزب. فالقانون تدخّل في اجتماعات الجمعية العمومية للحزب وكيفيةِ اتخاذها لقراراتها وما هي صلاحياتها، وكيفية تشكيل الفرع التنفيذي للحزب وعدد أعضائه وفترة بقائهم. ويتدخل أيضاً بعمر وكيفية انتخاب لجنة الرقابة المالية للحزب، وهذه كلها تعمل على مصادرة الحياة الداخلية للحزب لأنها لا تخضع لرؤاه وما يتناسب مع ظروفه وإنما حسب القانون فقط، وكأن الحزب أحد المؤسسات التي تديرها السلطة الفلسطينية. إن التعامل مع الأحزاب "بالعقلية العرفية"[1] لا تصنع الديمقراطية، بل "إذا أردنا الديمقراطية عن قناعة وإيمان علينا أن نترك أساليب التدخل في شؤون الأحزاب الداخلية، فهي مؤسسات وطنية تعمل بموجب القانون"[2]. والأجدر بواضعي القانون، وبدلاً من التدخل في الحياة الداخلية للأحزاب، التركيز على ديمقراطية الأحزاب[*]؛ فالتنظيمات الفلسطينية تتميز بثبات القيادات الأولى، وما المؤتمرات التي يعقدها الحزب إلا لإعادة انتخاب القيادة ذاتها مع إضافات تختارها ذات القيادة[3]. وديمقراطية الأحزاب مهمة جداً في عكس مصداقية الحزب في سعيه نحو دمقرطة النظام السياسي إضافة إلى إفساح المجال لأكبر قدر ممكن من المشاركة في الحياة الحزبية من قبل المنتسبين والمنتمين لها.

---

[1] غالب الفريجات، **على طريق التنمية السياسية**، مرجع سبق ذكره، 86.

[2] المصدر نفسه، ص 86.

[*] معظم التنظيمات الفلسطينية لها أجنحة عسكرية لأنها تنظيماتٍ قامت على أساس الكفاح المسلح، أي أنها تنظيمات عسكرية. والتنظيمات العسكرية تعتمد على درجة من المركزية والتراتبية. وهذه لا تتيح مجالاً واسعاً للديمقراطية الداخلية وإن كان هناك مجال للشفافية. ويصبح الحديث غير وارد عن الديمقراطية الداخلية للأحزاب إذا جمعت العمل العسكري مع السرية. انظر جميل هلال، **التنظيمات والأحزاب السياسية الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص 96.

[3] المصدر نفسه، 93.

إلا أن هناك وجهة نظر جديرة بالطرح تعتبر أن الديمقراطية الداخلية للأحزاب ليست شرطاً ضرورياً لديمقراطية النظام السياسي[1]. وقد بني هذا الرأي على فرضين: فرض أن مأسسة نظام سياسي ديمقراطي يولد ضغطاً (من أعضاء التنظيم) على الحزب لدمقرطة الحياة الداخلية حتى تستطيع أن تنافس تنظيمات أخرى. وثانٍ أن مأسسة النظام السياسي الديمقراطي تولد آليات لمنع استفحال الفساد بجميع أنواعه وإجراءات كافية لكشفه ووقفه في أجهزة الدولة وخارجها. أي أن النظام السياسي الديمقراطي يهيئ ثقافة ضاغطة على الأحزاب من أجل دمقرطة حياتها الداخلية، الأمر الذي "يشكل ضمانة لتعزيز الديمقراطية في النظام السياسي وضمان استمرارها"[2].

إلا أن الباحثة لها وجهة نظر أخرى؛ فإذا كان القانون قد وضع من أجل تنظيم الحياة السياسية الحزبية فالأجدر أن يتحدث عن دمقرطة الأحزاب لا عن التدخل في الأحزاب حتى يكون هناك عملية إلزام لها من أجل ترتيب أوضاعها باستمرار ودمقرطة نفسها. إضافة أنه من الصعب القول أن ديمقراطية النظام السياسي هي من ستؤدي لدمقرطة الأحزاب. فمن الذي سيعمل على دمقرطة النظام السياسي؟ أليست الأحزاب من ضمن أدوات دمقرطة النظام؟ فالأحزاب تاريخياً تشكلت مع الانتخابات ووجود البرلمانات، ولم يكن هناك أي نظام ديمقراطي سبقها، بمعنى أن العملية متشابكة وتتطلب العمل على الجانبين دمقرطة النظام ودمقرطة الأحزاب، فمن الصعب الحكم على أن أحدهما هو من سيعمل على دمقرطة الآخر. ليست الغاية من القانون القمع والتقييد وإنما الغاية التنظيم، لذلك يجب أن يركز على الانتخابات الدورية للأحزاب بدلاً من التدخل في تشكيل الجمعية العمومية ودورات انعقادها إلخ.

ولم تقف الأمور عند هذا الحد فالقانون لم يضمن للأحزاب حرية التجمع وعقد المؤتمرات وتنظيم المظاهرات والاعتصامات إلخ. ولم يضمن التأكيد على حق الأحزاب في إصدار منشورات وصحف خاصة، ربما لأن قانون المطبوعات والنشر يضمن ذلك للأحزاب. إلا أن قانون المطبوعات والنشر وفي حديثه عن المسؤولية المترتبة عما ينشر في المطبوعات

---

[1] المصدر نفسه، ص 94.

[2] المصدر نفسه،ص 94.

بالغ جداً عندما حمل المسؤولية- إضافة إلى رئيس التحرير وإلى كاتب المقـال - إلـى مالـك المطبوعة والذي هو في حالةٍ تشكيلها من قبل الحزب، الحزب برمته، ومن غيـر المنطقـي أن يتحمل الحزب بأكمله مسؤولية مقالة مخالفة للقانون. فمن الطبيعي أن يكـون رئـيس تحريـر المطبوعة مسؤلاً أما أن "يزج باسم رئيس الحزب أو أمنيه العام" أمر غير مبـررٍ لا عمليـاً ولا سياسياً[1]؛ لأنه من غير المتوقع أن تكون من ضمن مهام زعيم الحزب العمل كـرئيس تحريـر لصحف ومطبوعات الحزب[2]. إن هذه المادة لهي بالغة الخطورة على الأحزاب لأنهـا تمكـن السلطة التنفيذية من حل أحزاب بأكملها تحت ذريعة مقالٍ مخالفٍ للقانون.

وماذا عن الدعم المالي للأحزاب؟ تنص المادة (18) على أن مالية الحزب تتكون مـن: التبرعات، ورسوم الانتساب، والتبرعات التي تقدمها السلطة، والأموال التي يجمعها من خـلال أنشطة يقوم بها على ألا تغير من وضع حزب سياسي إلى حزب تجاري. ويشترط القانون لكي تزود السلطة الحزب مالياً أن يكون قد شارك في "آخر انتخابات"، وبذلك أقصت الـسلطة مـن خلال القانون الفصائل التي لا تشارك في الانتخابات. بالمقابل حرم القـانون علـى الأحـزاب (المادة 19) الحصول على أموالٍ من كياناتٍ سياسية أو شرعيةٍ في بلدان أخرى، ومن أية جهة حكومية خلافاً لتلك التي ينص عليها القانون، ومن أية مشروعات أو شركات تساهم بها السلطة بأكثر من 40%. وبذلك أقفل القانون الباب أمام الفصائل أو الأحزاب التـي لـم تـشارك فـي الانتخابات من أي دعم مالي يساعدها على التكون هذا من جهة، ومن جهة أخـرى لـم يـراعِ واضعو مشروع القانون- الخصوصية الفلسطينية- عندما حرم الأحزاب الحصول على أمـوالٍ من جهاتٍ أخرى. فالسلطة الفلسطينية بأكملها تحصل على أموال الدعم من الخارج. وبهذا يعمل القانون على ربط رقبة الأحزاب بالمساعدات الدولية من المانحين فقط مثلمـا ربطـت القيـادة الفلسطينية سلطة الحكم الذاتي من خلال بروتوكول باريس إلى المانحين. فمـاذا لـو لـم يقـدم المانحون أموال الدعم لسلطة الحكم الذاتي؟ هذا معناه التضييق على الأحـزاب والتـأثير فـي

[1] المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، **قراءة نقدية لمشروع قانون الأحزاب السياسية لعام 1995 الصادر عن السلطة الوطنية الفلسطينية**، سلسلة الدراسات(2)، غزة، ط 1، نوفمبر 1995، ص17.

[2] المصدر نفسه، ص17.

سياستها بطريقة غير مباشرة من قبل المانحين. وإذا كانت غاية القانون هو عدم السماح لجهات أخرى في التأثير على الحياة الحزبية الفلسطينية فإن المشكلة لم تحل بربط الدعم فقط بالسلطة لأنها ليست دولة مثل ألمانيا ذات قاعدة اقتصادية هائلة تستطيع أن تغطي أحزابها ماليا وتمنعهم من اللجوء لغيرها، بل سلطة الحكم الذاتي دون المانحين مشروع قابل للموت. لا يعني ذلك أن الباحثة مع فتح الباب على مصراعيه للأحزاب تنهل من حيث تشاء الدعم، ولكن بالمقابل ليس إقفال الباب أمامها كلياً. فمؤسسات "المجتمع المدني" في أية دولة قد تكون جهة دعم مناسبة لماذا يحرم الأحزاب من اللجوء إليها؟ إلا أن هناك نقطة إيجابية مهمة في هذه المادة وهي تغيير التنظيمات الفلسطينية من أحزاب "ريعية"[1] إلى أحزاب مستقلة تعتمد على موارد ذاتية، بمعنى آخر أن يقف الحزب على رجليه باعتماده على مناصريه، بدلاً من وقوفه على رأسه القائم على اعتماد مؤسسيه ومناصريه عليه.

فيما يتعلق بنسبة (40%) من مشاركة السلطة في المشاريع والشركات فإنها نسبة عالية في نظر عبد الستار قاسم لأنه مالٌ عام ومن المفروض أن تكون النسبة أقل من (40%) حتى لا تمول المشاريع والشركات الأحزاب السياسية من خلال المال العام[2]. وهناك نقد لمسألة (2%) الحد الأدنى الذي يجب أن تحصل عليها الأحزاب لتلقي الدعم من السلطة، فهذه نسبة عالية، وتمثل قيداً غير ضروري ومانع للأحزاب الصغيرة والجديدة[3]. إلا أن رئيس لجنة صياغة مشروع القانون يرى أن هذه النسبة وضعت "لضمان كون الحزب المؤهل للحصول على الدعم الحكومي حزباً يمثل شريحةً مهمة في المجتمع"[4].

نقطة أخيرة لم يراعيها واضعو القانون وهي الاشتراط عند تأسيس الحزب أن يتضمن النظام الأساسي له قائمةً بأعضاء الهيئة القيادية للحزب، وفي هذا عدم مراعاة للحالة الفلسطينية الجاثمة تحت الاحتلال. فكشف أسماء الأعضاء يضعهم في خطر الاعتقال والاغتيال من قبل الاحتلال الإسرائيلي. إن كشف القوى المنظمة للشعب الفلسطيني بما في ذلك الأحزاب السياسية

---

[1] جميل هلال، **التنظيمات والأحزاب السياسية الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص 94.

[2] مقابلة شفهية مع الأستاذ الدكتور عبد الستار قاسم 2005/9/17.

[3] بيير شلستروم، **تقرير حول مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص 56.

[4] المصدر نفسه، ص 56.

لجميع أوراقها في هذه المرحلة لا يتلاءم وطبيعتها وقد يمس بالمصالح الإستراتيجية للشعب الفلسطيني وقدرة هذه القوى على المبادرة وإبداع أشكالٍ كفاحية مستقبلية تؤمن استمرار العمل الوطني حتى إحقاق حقوقه الكاملة"[1]. إلا أن خطر كشف الأسماء في نظر المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان غير قاصر على سلطات الاحتلال بل من السلطة أيضا، لذلك يقترح المركز عدم كشف الأسماء لفترة تجريبية يتم من خلالها "بناء الثقة بين المواطن والسلطة بحيث يصل المواطن العادي إلى يقين بأن انتمائه إلى حزب ما، حتى لو كان معارضا للسلطة القائمة، لا يجلب الضرر ولا يضعه في مواجهة شخصية معها"[2]. إلا أن الباحثة ترى خلاف ذلك؛ فعدم كشف الأسماء خوفا من تنكيل السلطة التنفيذية بالفرد ليس بالحل الأمثل، بل الحل يكمن في احترام السلطة التنفيذية حرية الرأي والتعبير وقيم التسامح، والاقتناع بأن معارضتها لا تعني الانقلاب عليها.

عدا هذه النقاط السلبية سواء في مشروع قانون الأحزاب أو باقي القوانين التي تم التعرض لها فإن الباقي نقاط إيجابية، فالقانون يعاني من الغموض في المواد، ويعاني من عدم مراعاته للمرحلة الراهنة التي كان يجب عليه أن يراعيها، فمشروع القانون يصلح في معظم بنوده لدولة مستقلة لا لسلطة حكمٍ ذاتي انتقالي[*].

خلاصة لهذا العرض الموجز والسريع للتشريعات الفلسطينية المؤطرة للتنمية السياسية تجدها الباحثة تعاني من ذات السلبيات المشتركة؛ فهي لم تراعِ المرحلة الحالية والمتمثلة بالحكم الذاتي الانتقالي، وانتابتها عملية شخصنة بدلا من الموضوعية المجردة، إضافة إلى غموض المصطلحات والنصوص الهلامية التي تحتمل كثرة التأويل والتفسير، وتأثرها بالتشريعات التي تم استنساخها عنها دون تروي ودراسة معمقة، ودون مراعاة للظروف التاريخية التي أحاطت التشريعات الأم التي اقتبست عنها جميع الدول العربية؛ التشريعات الفرنسية والبريطانية.

---

[1] المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، **قراءة نقدية لمشروع قانون الأحزاب السياسية**، مرجع سبق ذكره، ص 23-24.

[2] المصدر نفسه، ص13.

[*] يقترح وليد سالم قانوناً بديلاً عن قانون الأحزاب "ينظم العلاقة ما بين القوى الفلسطينية كافة وما بين السلطة لحين الوصول إلى الدولة الفلسطينية المستقلة، وأن يصار إلى مثل هذا القانون من خلال حوار شامل ما بين جميع الأطراف الفصائل الفلسطينية". انظر **ورشة عمل حول مشروع قانون الأحزاب الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص 6.

الفصل الرابع

الثقافة القانونية السائدة وأثرها في التنمية السياسية

الفصل الرابع

الثقافة القانونية السائدة وأثرها في التنمية السياسية

كان نصيب الثقافة القانونية في أدبيات التنمية السياسية ضئيلا، وذلك عائد إلى قلة الاهتمام بالموضوع القانوني بشكل عام. ويضمحلُ نصيب الثقافة القانونية أكثر عند الحديث عن الثقافة القانونية الفلسطينية، التي يتم التطرق إليها بشكل عابر عندما يتم الحديث عن الثقافة السياسية الفلسطينية، باعتبارها ثقافة فرعية ضمن إطار الثقافة الأم.

للأهمية الشديدة للموضوع ستطرحه الباحثة على شكل فصل مستقل وتحت عنوان مستقل عن الثقافة السياسية. وستناقش الثقافة القانونية في مطلبين: يناقش الأول شخصنة القانون، كونها تشكل جزء من الثقافة القانونية للنخبة الحاكمة، مع دراسة أثر هكذا ثقافة على الثقة السياسية. ويناقش الثاني ظاهرة الاستهانة بالقانون المتفشية في المجتمع الفلسطيني.

سيكون هذا الفصل أقصر فصول الدراسة نظراً لقلة المراجع من جهة، ولصغر الموضوع من جهة أخرى، وستعتمد الباحثة على جهدها الشخصي في كتابة هذا الفصل.

1.4. شخصنة القانون والثقة السياسية

لعل مصطلح "الشخصنة" مصطلح غير شائع التداول، لكنه الأنسب لوصف القواعد القانونية في الوطن العربي والسلطة الفلسطينية. تعني "الشخصنة" أن يتجرد القانون من وصفهِ القواعد الموضوعية العامةِ المجردةِ، ويتحول نحو مراعاة مصالح السلطة الحاكمة فقط والمصالح الضيقة. فالقانون هو مجموعة القواعد العامة المجردة التي تنظم علاقات الأفراد ببعضهم وعلاقاتهم بالدولة بصفتها السيادية وبصفتها شخصاً من أشخاص القانون الخاص. إلا أن القانون جنح في الوطن العربي عن الفلسفة التي قام عليها وعن ذلك التعريف وسار في اتجاهين: اتجاه تشريعي يجنح إلى "تقييد الحق بل مصادرته أحيانا، تحت ستار تنظيمه"[1]. واتجاه إصباغ الصفة الشخصية على القواعد القانونية خاصة الدساتير/ القانون الأساسي

---

[1] ملخص تقرير التنمية الإنسانية العربية 2004، **نحو الحرية في الوطن العربي**، مرجع سبق ذكره، ص 12.

الفلسطيني، عن طريق صياغات ترضي الفرد الحاكم. ولا تقصد الباحثة بإصباغ صفة الشخصنة أن هناك أشخاص معينين يدور حولهم القانون، بل تقصد بصفةٍ أساسية مراعاة أو محاباة جهـة معينة، فهذا معناه إضفاء صفة الشخصنة على القانون. شخصنة الدستور والقانون أدت، وكنتيجة منطقية، إلى شخصنة السلطة وتسييس المؤسسات، أو عدم مأسستها، أو تحولها إلى درجة عالية من البيروقراطية المعيبة والسلبية في عمل المؤسسات، وشخصنة السلطة تعمل على ضعـضعة مبدأ فصل السلطات "إذ يقبض الحاكم على مقاليد التشريع والتنفيذ في بلاده"[1]. وظاهرة الشخصنة تولد إحدى أزمات التنمية السياسية ألا وهي أزمة "تنظيم السلطة"[2]؛ لأن هذه السلطة لا تمارس وفقاً للقواعد الدستورية أو القانونية.

دول العالم الثالث، وعلى وجه الخصوص الدول العربية التي لا نتجزأ منها، وكـإجراء شكلي للدول الديمقراطية على اعتبار أنها تقوم على أساس القانون، عملت على فرض سـلطتها وسيطرتها من خلال القانون. إلا أن هذه القوانين، قوانين تصادر حريـات الأفـراد بـدلاً مـن تنظيمها، وتقمع الأفراد بدلاً من أن تحميهم، بل على العكس مجابهة المواطنين بالقانون أفـضل على النظام السلطوي من الاصطدام معه في الشارع (الحربين ونصف) لذلك أصبح القانون في المنطقة العربية أداةً للتنكيل بالمواطنين[*]. إلا أن الأمور لم تتوقف عند هذا الحد؛ بـل أضـحى

---

[1] أحمد وهبان، **التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية**، مرجع سبق ذكره، ص 98.

[2] المصدر نفسه، ص 87.

[*] هناك باحثون كُثر ينظرون إلى القانون بنظرةٍ مضادةٍ لرؤية الليبرالية للقانون- من داخل الـنظم الرأسـمالية نفـسها- فبصفة عامة يعتبرون أن القانون يدفع باتجاه سيطرة طبقة معينة، أو باتجاه دعم ومساندة السلطة القائمة أو باتجاه "إعـادة إنتاج العلاقات الرأسمالية عن طريق طرح المشاكل الطبقية في سياقات فردية، فيصبح الاستغلال الطبقي شأناً خاصاً بـين صاحب العمل والعامل". بل إن هناك من يعتبر أن النظام القانون يضفي الشرعية على النظامين السياسي والاقتصادي ليس بمجرد إخفاء سيطرة الجماعات أو طبقات محددة وإنما أيضاً بتقديم تنازلات أو على الأقـل تـوفير فـرص للجماعـات الخاضعة". والكاتب الذي طرح هذه المواقف يرفضها ويرى أن الباحثين الذين طرحوها بعيدون عن الاقتناع بهـا. انظـر ناثان براون، **القانون في خدمة من؟**، مرجع سبق ذكره، ص34. إلا أن الباحثة ترى أن موقف هؤلاء البـاحثين ينطبـق على المنطقة العربية، فالنخبة الحاكمة في الدول العربية سعت من خلال القانون على إضفاء الشرعية والمشروعية علـى وجودها حتى لو كان في ذلك محاباةً ضد المواطنين. وتدعم الباحثة وجهة نظرها بالاستعانة بذات المرجع الذي يـرى أن عملية الإصلاح القانونية التي تمت في القرن الماضي في منطقة الشرق الأوسط لم تكن "انتصاراً للشرعية الليبرالية ولكن باعتباره جزء من عملية ظهور الدولة المركزية" . ويستشهد المؤلف بعدة باحثين أحدهم (باش غاي) الـذي يقـول : "إن حكومات قليلة فحسب هي التي وجدت أنه من الممكن أن تحكم دون عون من القانون والمؤسسات القانونية". للمزيد انظـر المصدر نفسه، ص34-35.

القانون سلاحاً في يد الفرد الحاكم يشهره متى أراد أن يضمن استمرار ولاء أولئك "المـسكوت عن فسادهم"[1].

ولعل سائل يتساءل عن علاقة هذه المقدمة بالثقة السياسية وما الـرابط مـع التنميـة السياسية؟ سؤال في مكانهِ. المواطن الذي يرى ويعلم وضع هذه الانتقائية في تطبيـق القـانون وتعديل الدساتير باستمرار لتتناسب مع وضع الفرد الحاكم سيفقد ثقته بهذه القوانين، "فإذا استخف الناس بتشريع أو قانون أو سياسة ما، كان من المحتمل أن تفقد المؤسسات السياسية ثقة النـاس وأن تفقد قدرتها على حث الناس على الالتزام بتلك القوانين والتشريعات والسياسات، الأمر الذي قد يهدد كيان وتماسك الدولة ككل"[2]. هذا صحيح، فكيف بمواطنٍ يرى قيادته السياسية انتقائيـة في تطبيق القانون أن يثق بها وبخطابها السياسي وببرنامجها التنموي، خاصة أنها ليـست فقـط انتقائية في تطبيق القانون وإنما هي تمارس القمع والإكراه على المـواطنين، وتـصادر أمـنهم الشخصي وحرياتهم السياسية عن طريق القانون.

إن السلطة الفلسطينية ليست بعيدةً عن هذا المضمار، فهناك انتقائية في تطبيق القـانون من قبل رئاسة السلطة مع كل متورطٍ في الفساد، فلجان التحقيق التي تنشئها رئاسة السلطة ليست إلا لمنع أي جهة أخرى النظر في قضايا الفساد والاحتفاظ بالتقارير (لحاجة في نفس يعقـوب)، وقضايا الفساد التي كشفها المجلس المنتخب والتي يسمع عنها كل يوم، لم يـر أحـد أيـاً مـن المتورطين في الفساد في قفص الاتهام أمام القضاء أو أن ملفاتهم يحقق فيها مـن قبـل النائـب العام. وهناك غياب للمأسسة في مؤسسات السلطة الفلسطينية: فالذمة المالية للقـادة والمؤسـسة واحدة[3]، وتتم "ممارسة السلطة والعلاقات عموما من منطلقات شخصية فردية"[4]، أما إدارتها- أي المؤسسات- فيتم بروح "شيخ القبيلة أو رئيس مجلس إدارة العائلة"[5]، وأخيراً وليس آخـراً العمل على حل الخلافات خارج المؤسسات، بمعنى خارج الأطر القانونية للمؤسسة[6].

---

(1) الفساد المسكوت عنه مصطلح استخدمه تقرير التنمية الإنسانية العربية 2004، مرجع سبق ذكره، ص15.

(2) علي الصاوي، **مدخل في الاجتماع السياسي للإدارة**، مرجع سبق ذكره، ص 128.

(3) محمد خالد الأزعر، **النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص76.

(4) المصدر نفسه، ص76.

(5) المصدر نفسه، ص77.

(6) المصدر نفسه، ص76.

شخصنة السلطة ومؤسساتها راجع إلى كون عصبها، الذي هو أحد فصائل المنظمة، يعاني من الشخصنة أسوة بباقي فصائل منظمة التحرير التي تشابهت قياداتها العليا بظاهرة البطريركية، التي كانت نتيجتها "جعل الفصيل هدفا ومرجعية لاتخاذ المواقف وتحديدها للسياسات على أسس شخصانية[1]، مما أفقد البرامج والمؤسسات ديناميتها، وأودى بالنظام كله صريعا للشيخوخة والبيروقراطية الهرمة[2]". وأدت شخصية الرئيس الكاريزمية إلى مضاعفة سلبيات شخصنة الفصائل؛ لأنها شخصية "تعادي المأسسة"[3] بسبب اعتقادها بأنها عملية غير ضرورية وغير مفيدة"[4].

التشريعات الفلسطينية التي تناولتها الباحثة في الفصل السابق ليست بأحسن حال، فهي تعاني مما تعانيه التشريعات العربية خاصة مصر والأردن، ليس لأنها نقلتها نقلاً فقط بل لأن السلطة معنية بتطبيق الاتفاقيات المرحلية وإرضاء الجانب الإسرائيلي (الطرف الأقوى) حتى تسير العملية السلمية المتعثرة قدماً. يقول خليل الشقاقي في القوانين الفلسطينية: "وقد أصبحت السلطة مع الوقت ومسلحة بقوانين ومشاريع قوانين تعكس نفس العقلية غير الديمقراطية لدى النخبة السياسية الحاكمة"[5].

ثقة المواطن الفلسطيني تلك يمكن قياسها من خلال مؤشرات عدة، منها ملاحظات الباحثة ومراقبتها للشارع الفلسطيني. فعلى سبيل المثال لا الحصر: رفض المواطن الانصياع للقانون لأنه لا يطبق على الجميع، والانتخابات التشريعية الأخيرة التي حولت حزب السلطة من الأكثرية على مدار أربعين عاماً إلى أقلية. وهناك دراسة ميدانية لأحد معاهد جامعة بيرزيت[*] جرت في العام 2001 حول ثقة الجمهور الفلسطيني بمؤسسات السلطة الرسمية (الحكومية)،

---

[1] المصدر نفسه، ص19.

[2] المصدر نفسه، ص19. نقلا عن: علي الجرباوي، **من أجل وقف الانهيار**، صحيفة الحياة، 1994/4/14.

[3] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص27.

[4] المصدر نفسه، ص27.

[5] خليل الشقاقي، **التحول نحو الديمقراطية في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص23.

[*] معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية.

والتي أظهرت أنها ثقة متدنية بشكل عام[1]. ويعود تراجع الثقة مقارنةً مع دراسة ميدانية تمت عام 1997 إلى[2]: محدودية الإنجازات، وتراجع أداء مؤسسات السلطة الحكومية خلال الانتفاضة، وزيادة عدد الشائعات والحقائق حول الفساد الإداري والمالي، واستغلال المناصب الرسمية، وتفشي الاحتكارات والوكالات، وظهور طبقة من منتفعي السلام أو "أثرياء عهد السلطة" وازدياد عدد المحرومين والفقراء. إن الثقة السياسية قضية مهمة جداً لعملية التنمية السياسية: فهذه الثقة تؤدي إلى استقرار المجتمع، والمجتمع الفلسطيني مستقر على مضض، والثقة السياسية تعكس نوعاً من الشرعية لنظام الحكم لأنها تعبر عن نوع من الرضا والقبول بسياساته، وهذه مفقودة في الشارع الفلسطيني؛ ففي ذات الدراسة الميدانية لجامعة بيرزيت اتضح أن رضا المواطنين عن أداء السلطة بشكل عام وصل إلى (25.2%) عام 2001، مقارنة بنسبة (37.1%) عام 1997[3]، إضافة إلى انتشار ظاهرة اللامبالاة والعزوف عن المشاركة السياسية[*]. وجميعها قضايا تهدد التنمية، ليس هذا فقط، فلا مجال للحديث عن أية عملية تنموية في ظل غياب الثقة المتبادلة بين الجمهور والقيادة السياسية.

لا بد من عملية إصلاح حقيقة وتفعيل الثقة السياسية -ليس من أجل العملية التنموية كبرامج وخطط من الصعب الحديث عنها في ظل الوضع الفلسطيني الراهن- من أجل سيادة القانون وإيجاد إطار قانوني للتنمية السياسية. لذا فإن البدء يجب أن يكون "بإصلاح البنى السياسية"[4] إصلاحا حقيقياً عن طريق إخضاعها للقانون وأن يتم تحويل جميع ملفات الفساد للقضاء، والبدء بعملية محاسبة حقيقة حتى تتشجع العامة للقانون وتنصاع إليه بنفسها، والعمل على إصلاح الأجهزة الأمنية وإخضاعها للقانون في بنيتها ووظائفها وطريقة تعاملها مع

---

[1] محمود ميعاري، **الثقافة السياسية في فلسطين "دراسة ميدانية"**، تعقيب: علي الجرباوي وباسم الزبيدي، رام ا : معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، ط1، أيلول/ سبتمبر 2003، ص56.

[2] المصدر نفسه، ص57.

[3] المصدر نفسه، ص59.

[*] يصف وليد سالم المشاركة الفلسطينية بأنها كانت عملية "إشراك" قائمة على تعبئة والحشد والتعيين، وليست عملية مشاركة شعبية أو سياسية حقيقية. حول هذا الموضوع انظر وليد سالم وآخرون، **ندوة واقع المشاركة الشعبية وآفاقها في فلسطين**، أريحا: مطبعة البستان، تشرين ثاني 2003، ص8-12.

[4] تقرير التنمية الإنسانية العربية 2004، **نحو الحرية في الوطن العربي** مرجع سبق ذكره، ص20.

المواطنين وتعيين الكفاءات حتى يتقبل المواطن القائمين على تنفيذ القانون. والأهم عملية إصلاح قانونية للقانون الأساسي، فهذا القانون يتغير مع المصالح المتغيرة للحزب الحاكم، مع العلـم أن القانون الأساسي هو إطار قانوني لمناطق الحكم الذاتي، ومن الصعب على مواطنٍ يرى قانونـاً يتغير كل فترة تبعاً لمصالح سياسية أن يقتنع به وينصاع إليه، فمرة يـتم توسـيع صـلاحيات الحكومة لتجريدها من الرئيس ومرة يتم توسيع صلاحيات الرئيس وتجريدها من الحكومة لأنهـا ذات لونٍ مغاير، ومرة يتم القفز عنه لأنه لا يوافق المصالح السياسية، ومرة الانطلاق من قاعدة قانونية لغايات أُخرى إلخ. إذا كان هذا الإطار يتم التعامل معه بهذه الصيغة من النخبة، فكيـف بالمواطنين والعامة؟ فلا ثقة لا بالقانون ولا بالقيادة.

المعضلة أنه لا يوجد إطار قانوني مناسب مفعل يضبط جميـع العمليـات والتفـاعلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الفلسطينية، وفي ظل هذا الوضع من الصعب جـداً الحـديث عن خطط تنموية أو تنمية سياسية. وترى الباحثة أن مـا يـسمى بتنميـة ودمقرطـة وتحـول ديمقراطي لن تؤتي ثمارها في ظل هذا الوضع القانوني، والأهم أنه يجب إيلاء أهميـة خاصـة للإصلاح القانوني الحقيقي قبل الحديث عن أي تنمية سياسية أو عملية الإصلاح.

2.4. القانون وثقافة الاستهانة

تحدثت الباحثة سابقاً في الإطار النظري عن أن الإطار القانوني يتطلب "لترسيخه" ثقافة قانونية "متينة". وتأتي أهمية الثقافة القانونية كدعامة رئيسية لتثبيت وتفعيل حكم القانون، فالقواعد والنصوص القانونية المكتوبة تبقى رهن الأوراق المغبرة ما لم يكن هناك قناعة لدى المـواطن بأهمية القواعد القانونية وضرورتها، وبالتالي الالتزام بها.

تميزت الثقافة القانونية الفلسطينية ذات المضمون العربي بخصوصية معينة وهي الدور الذي لعبته دولة الاحتلال الإسرائيلية في تكوينها. فالثقافة العربية هي ثقافـة العائلـة والقبيلـة والعشيرة، وبذلك فهي تقوم على الروابط التقليدية، وليس روابط "النصوص القانونية"؛ فالمجتمع العربي يعمل على صهر الفرد في "بوتقة أعم وأشمل" ويؤمن بحقيقة مطلقة نابعة من المـوروث

الديني وضرورة الالتزام بالعادات والتقاليد دون درجة كافية من التسامح لقبول الاختلافـات[1]، أي أن الوضع العربي أدى إلى نوعٍ من المواطنة "الحزبية القبلية"[2] وعزز هذا الوضع القوانين العثمانية التي راعت وقتئذ العشائرية والعائلية العربية، ولم تسعى إلى كسر تلـك الـروابط[*]. ولعب الدين دوراً آخر في تشكيل الثقافة القانونية تجاه ما سمي بالقانون الوضعي خاصـة أبـان الاستعمار، والذي اعتبر مخالفا للشرع من جهة، وأداة استعمارية من جهة أخرى. الأمر الـذي أدى إلى محاربة المواطنين له، واللجوء للروابط ولجان الإصلاح (أي العـشائرية) بـدلاً مـن القانون والمحاكم. ومع أن تأثير ذانك العاملين أخف وطأة اليوم في الدول العربية بـسبب نيلهـا للاستقلال، إلا أنها ظلت في المجتمع الفلسطيني بسبب بقاء الاحتلال الذي تحول من الاسـتعمار البريطاني إلى الاستعمار الإسرائيلي. فأصبح التهرب من الأوامر العسكرية التي يصدرها الحاكم العسكري واجب وطني ونوعاً من مقاومة المحتل. وتحول مثل هذا النوع من المواقـف لـشيء أخطر، إذا أصبح الخروج عن القانون أمراً اعتيادياً لدى الفرد الفلسطيني.

كل ذلك عمل على تفشي ثقافة الفوضى، التي تعززت أكثر مع الانتفاضة الثانيـة؛ لأنهـا وجدت البيئة المواتية للنمو والترعرع، الأمر الذي أدى إلى ازد حالات الفوضى والفلتان الأمني أمام تراجع قوة الأجهزة الأمنية التي تعلم أن محاولة فرض النظام تعني التصادم الـدموي مـع أفراد المجتمع الفلسطيني، وهذا ما تسعى لتحاشيه السلطة.

الموقف من القانون يستتبعه موقف من الجهاز القضائي؛ فهـذا الجهـاز الـذي قامـت إسرائيل بإدارتهِ، تعززت مقاطعة المواطنين له في الانتفاضة الأولي حيـث "أصـدرت القيـادة

---

[1] علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي**، مرجع سبق ذكره، ص 33.

[2] عبد النور بن عنتر، **إشكالية الاستعصاء الديمقراطي في الوطن العربي**، مجلة المستقبل العربـي، الـسنة 24، العـدد 273، نوفمبر 2001، ص9.

[*] وخاصة فيما يتعلق بملكية الأراضي "فقد سنت السلطات الحاكمة التركية والمسيطرة على الأرض..القوانين التي تـنظم انتقال حق التصرف بالأرض وحصره ضمن نطاق الأسرة الواحدة، بل شجعوا التوالد في الأسرة وبقاء أفرادها مجتمعـين على أرض إقطاعية واحدة، وربطوها بشكل جماعي بتلك الأرض". علي شعيب وآخـرون، **المجتمـع العربـي الحـديث والمعاصر: دراسة في التشكيلات البنيوية الاقتصادية والاجتماعية والـسياسية**، بيـروت: دار الفـارابي، ط1، 1998، ص161. نقلاً عن: سليم نصر وكلور دوبار، **الطبقات الاجتماعية في لبنان**، تعريب جورج أبي صالح، بيروت: مؤسـسة الأبحاث العربية، ط1، 1982، ص 46.

الوطنية الموحدة، نداء في شهر تموز 1989، دعت فيه الجماهير الفلسطينية إلى عدم التوجه إلى المحاكم الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية، وحل نزاعاتها عبر لجـان الإصـلاح الاجتمـاعي"[1]. وطالب البيان أيضاً "رجال الشرطة الفلسطينيين إلى الاستقالة من أعمالهم، ما أفرغ هذه المحاكم ليس فقط من سلطة الفصل بين المتقاضين، بل حرمها من أدواتها التنفيذية أيضاً، وألقى بالعبء والمسؤولية المباشرة على قوات الاحتلال الإسرائيلية"[2]. وبما أن القضاء الفلسطيني ظل يعـاني من مشاكل الترهل وقدم الأبنية وازدواجية التشريع والبطء في الإنجاز ظـل موقـف المجتمـع الفلسطيني من لجان الإصلاح على حالة، بل تطور الأمر ليشمل اللجوء إلى المحافظة والأجهزة الأمنية. ومع الانتفاضة الثانية، وبسبب الشلل الذي أصاب عمل الجهاز القضائي، تعـزز عمـل لجان الإصلاح أكثر فأكثر.

المشكلة تكمن في الكيفية التي يجب أن تبلور فيها ثقافة قانونية لدى المجتمع الفلـسطيني خلافاً للثقافة القانونية القائمة لديه، هذا أمر يتطلب دراسات إستراتيجية وخطط مطولة، إضـافة إلى نقطة هي الأهم؛ وجود إرادة سياسية، لأن السلطة الحاكمة هي المؤثر الرئيسي فـي شـكل الثقافة السياسية أو الثقافات الفرعية التي يعتنقها المجتمع. إلا أن (فاقد الشيء لا يعطيه)، فالقيادة السياسية تنظر إلى نفسها على أنها شافية الشعب من علله[3]، وبالتالي كيف بها أن تضع برامجا تعزز فيها حكم القانون وهي تعتبره "تهديداً لها لأن هذا المبدأ يلزمها بأن ترى الجميع متساويين بما في ذلك هي نفسها"[4]، وبما أنها شافية الشعب من عللِهِ فهي تنظر "للقوانين والنظم واللـوائح كصروحٍ عظيمة لهم، أكثر من كونها آليات ضبطٍ ورقابـةٍ ينبغـي أن تفـرض قيـوداً علـى سلطاتهم"[5]. إلا أن المعضلة لم تقف عند هذا الحد؛ فالثقافة التي تحملها قيادة السلطة نحو القانون بحجة التفاوض مع إسرائيل وأنها في مرحلة التحرير، جعلتها تهمل وتؤجل وعن سبق إصـرار القضايا الداخلية مثل الفساد والمساءلة والمحاسبة والإصلاح والمأسسة والمـشروعية وهرميـة القاعدة القانونية، إلا أن تلك المبررات المساقة تهدد "وجود الكيان السياسي نفسه، ويعجـل فـي

---

(1) أحمد مجدلاني، **المجلس التشريعي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص206-207.

(2) المصدر نفسه، ص206-207.

(3) باسم الزبيدي، **الثقافة السياسية الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص65.

(4) المصدر نفسه، ص65.

(5) المصدر نفسه، ص65.

توفير المقومات لإسقاطه وانهياره، بينما تكون الصورة عكسية إذا ما توفر الحرص على تطبيق سيادة القانون، فإنه يعزز من الوضع الداخلي ويسهم في دعم استقراره وتطوره"[1]. إن عملية فصل الديمقراطية والتنمية عن التحرير لهي فكرة غير سديدة وفي غير مكانها؛ وهي ممتدة من الإرث السياسي لمنظمة التحرير، فالشرعية "الثورية التي نادت بتأجيل الديمقراطية السياسية- وكل الديمقراطيات بالتبعية- بذريعة أولوية أهداف أخرى، باعتبارها مقدمات وشروطا للديمقراطية الحقة، فشلت في تحقيق أهدافها تلك"[2].

إن أي عملية تنموية، أو بنائية، أو تحريرية بحاجة إلى التنظيم والشفافية ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، الأمر الذي يستدعي المأسسة والمحاسبة، أي الالتزام بقانون معني بقضايا البناء والتحرير. وبغير ذلك فإن العملية ستضيع بين الشخصنة والرؤى المتضادة، وانتشار الفوضى، ونخر الفساد لأسس النظام السياسي حتى النخاع، حتى إذا ما قامت الدولة الديمقراطية المزعومة انهارت لغياب الإطار القانوني. إن العملية التنموية في مأزق حرج في ظل بيئة قانونية ونظام حكم "يقدر الشخص وليس المؤسسات والفهلوة بدلاً من القانون، ويغيب المساءلة والمحاسبة، ويعزز الفئوية والاستئثار لمن هو أقوى، ويفتقد للآليات والرؤى اللازمة لحماية حقوق الإنسان وتحقيق التنمية والإدارة الفاعلة للشأن العام"[3]، وفي ظل جمهور طيع "لا يملك سوى القيام بالواجبات المطلوبة وتقديم الدعم والتأييد للنظام الحاكم، مهما كان شكله ومواصفاته"[4]، جمهور نمى على تقبل السلطة دون مسائلة أو محاسبة[5].

الآن ما هو وضع الثقافة القانونية لدى المجتمع الفلسطيني في ظل هذه النظرة إلى القانون؟ إنها في أسوأ حالاتها؛ فمثل هكذا ثقافة (للجمهور وللقادة) ستقوض كل ما له علاقة بالقانون. فكيف بسبيل للحديث عن المواطنة، أو العملية التنموية، والإطار والبيئة المحيطة بها فاسدة. المشكلة هي أن الثقافة القانونية لا تعني الالتزام بالقانون فقط، ولا حتى معرفة القوانين-

---

(1) أحمد مجدلاني، **المجلس التشريعي الفلسطيني**، مرجع سبق ذكره، ص205.

(2) محمد خالد الأزعر، **النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص37.

(3) باسم الزبيدي، **الثقافة السياسية الفلسطينية**، مرجع سبق ذكره، ص 67.

(4) علي الجرباوي، **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**، مرجع سبق ذكره، ص34.

(5) المصدر نفسه، ص34.

فهذا تفسير سطحي للمصطلح- وإنما تعني القيم التي يحملونها تجاه هـذا القـانون، فقنـاعتهم بضرورة وجود القانون وضرورة الالتزام بهِ تفرض عليهم احترام القانون الأمر الذي قد يـصل إلى حد الالتزام به حتى لو لم يحتوي على قاعدة جزائية. يقول ناثان براون أن التجربة العربية تشير "إلى أن العلاقة بين القانون والمشروعية هي أضعف بكثير مما ساقنا المنظرون القانونيون إلى توقعه"، فنظرة "كل من الحكام والمحكومين للقانون والمحاكم [نظرة نفعية] تمامـاً وليـست هناك إلا شواهد قليلة [على أنهم مدفوعون] بجلال القانون وهيبتـهِ واحترامـهِ إلـى صـياغة توجهاتهم نحو النظام السياسي عموماً أو نحو النصوص التشريعية المحددة"[1]. وهـذه النظـرة النفعية تجعل المواطن انتقائي في إخضاع نفسهِ للقانون، ففي حالةِ استفادته من القانون لجأ إليه، وفي حالةِ عدم انتفاعهِ بهِ التف عليه، وقفز عنه راكضا وراء مصالحه. والحكام كذلك؛ فقـضايا الفساد ومسألة المحاسبة لا يستخدمها الحاكم ضد بطانتهِ- كما ذكر آنفا- إلاّ في حالة ما شعر أن هناك تخلخل في قاعدة الموالين له، فهو لا ينظر إلى القانون كسقف أعلى يجب أن يخـضع لـه الجميع ولا كأداة لتنظيم المجتمع، بل هو سلاح شخصي يستخدمه الحاكم للحفاظ على مصالحهِ.

في ظل هذه الفوضى العارمة فإن الضحية هي التنمية الإنسانية المستدامة- التي شددت تقارير الأمم المتحدة الإنمائية على القانون كثيراً- أي أن الضحية هي الإنسانية ذاتها، الـضحية الإنسان الفلسطيني. وتكررها الباحثة أن دولة بلا قانونٍ أو مجتمع بلا قانونٍ وبلا أطر قانونيـة تنميته في مهب الريح.

---

[1] ناثان.ج. براون، **القانون في خدمة من؟** مرجع سبق ذكره، ص415.

الفصل الخامس

الخلاصة والتوصيات

الفصل الخامس

الخلاصة والتوصيات

إن العملية التنموية في ظل غياب إطار مواتٍ من الصعب أن تقوم لها قائمة أو حتى أن تنجح. هذا الإطار المواتي المطلوب هو الإطار القانوني الذي لا يتأتى إلا في دولة القانون. ودولة القانون كما تبين من الطرح النظري هي الدولة التي تتكون من: إطار قانوني (الدستور) يقدس حقوق الإنسان، وتنبثق عنه مؤسسات سياسية دستورية تقوم على التمايز والتخصص الوظيفي الممأسس على قواعد ونظم (مبدأ فصل السلطات)، ومن قضاء مستقل نزيه يقف بحد السيف لكل من يعتدي على الدستور والقانون والأفراد، وقانون يسود أو تسيطر أحكامه على جميع أجزاء الدولة وأفرادها وقيادتها، ومن مبدأ المشروعية، وأخيرا حماية حقوق الأفراد الأساسية. دولة تخضع للتنظيم والمساءلة، دولة تتجسد فيها المواطنة عن طريق قوانينها وأفرادها وقادتها الصالحون المتحملون لمسؤولياتهم، دولة يتجسد فيها الرجل المناسب في المكان المناسب.

ودولة القانون هذه ليس بالأمر السهل أو الهين الوصول إليها، إلا أن الأهم هو السعي للوصول إليها. السعي لإيجاد إطار قانوني ذي ركائزُ مفعلة. إن الإطار القانوني مهم جداً لضبط عجلة دفة نمو الدولة والمجتمع، فالإطار القانوني مثله مثل القواعد التي يقوم عليها البناء، فدون القواعد من المستحيل أن يقوم البناء، ودون الإطار القانوني من المستحيل أن تقوم دولة قانونية ذات بيئة قانونية تنبت بذور التنمية الإنسانية إذا ما بذرت فيها. إلا أن الخطر الذي يداهم العملية التنموية في غياب القانون، هو ذاته الخطر الناشئ عن القانون، فالقمع القانوني الذي تعانيه المجتمعات العربية معيق لعملية التنمية السياسية لأنه قانون يصادر الحريات ويقيد الحقوق، ويفصل بطريقة ترضي الحكام وتحفظ مصالحهم على حساب الأفراد والشعب، مما أدى إلى خلق ثقافة مضادة للقانون عند الشعوب العربية، والنظر إليه بنظرة سلبية، واعتباره السبب في تضييق الخناق عليهم. وبينت الدراسة كيف أن الإطار القانوني بأمس الحاجة إلى ثقافة قانونية تكون داعمة له، وتجسد حقوق المواطنة الضائعة في المنطقة العربية. إذا المشكلة في المنطقة العربية هي في القانون الذي جنح عن فلسفته بفعل فاعل. من هنا ومن مشكلة القمع القانوني انطلقت الباحثة نحو فرضياتها التي خصت المجتمع الفلسطيني وبحثت مدى دعم الإطار القانوني

القائم في الضفة الغربية وقطاع غزة لعملية التنمية السياسية. وهذا الإطار تتشكل من عنصرين: الاتفاقيات المرحلية، والتشريعات الفلسطينية الجديدة، إضافة إلى الحديث عن الثقافـة القانونيـة السائدة نظرا لأهميتها في دعم الإطار القانوني.

وقعت منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل اتفاقية إعلان المبـادئ فـي 1993/9/13، ورشحت عنه سلطة الحكم الذاتي الانتقالي، الذي كان المفروض أن يكون عمره خمس سـنوات تنتهي بإقامة الدولة الفلسطينية. إلا أن هذا لم يتم حتى تاريخ كتابة هذه الأطروحـة، بـل زادت أوضاع سلطة الحكم الذاتي سوءاً، خاصة مع التضييق والحصار الإسـرائيلي المـستمر علـى المجتمع الفلسطيني وسلطتهِ الذي بات ينظر إليها بنظرة (الشريك المفقود من أجل عقـد الـسلام المزعوم).

فرضت الاتفاقيات المرحلية (أوسلو 1، وأسلو 2/طابا، وواي بلانتيشن، ومذكرة شـرم الشيخ) التزامات عدة على الجانب الفلسطيني، التزامات أمنية في مجملها. وهذه الترتيبات الأمنية تصادر حقوق فلسطينية عدة: المشاركة السياسية، وحرية الرأي والتعبير، والأمـن الـسياسي. ويمثل المحور الأمني أحد المحاور الخمسة التي تناولها الفصل الثـاني، وكـان أولهـا الآثـار القانونية لاتفاقية إعلان المبادئ من حيث كونها المرجعية القانونية لسلطة الحكم الـذاتي والتـي أبقت على الحكم العسكري الإسرائيلي وحقه في إصدار الأوامر العسكرية، ومنحت الفلسطينيين حكم ذات بلا سيادة، وقرارات فلسطينية تخضع لفيتو إسرائيلي وللجان مشتركة.

أما المجلس المنتخب/ المجلس الفلسطيني صاحب الولاية العامة في مناطق الحكم الذاتي (المحور الثالث)، وضع ليناسب المرحلة الانتقالية، ليتناسب مع الحكم الذاتي، وفي الوقت ذاته لم يكن أساسا لنظام حكم لدولةٍ مستقلةٍ. هذا المجلس يملك صلاحيات التنفيذ والتشريع وإدارة شؤون حياة الفلسطينيين اليومية، إضافة لجهاز قضائي لفض المنازعات منقوص الولاية نظرا لنقـصان ولاية المجلس المنتخب، أي أن الاتفاقيات لم تأتِ بـسلطات ثـلاث ذات صـلاحيات واضـحة ومتمايزة، وإنما جاءت بمجلس يتم انتخابه من المجتمع الفلسطيني، ويملك سن تشريعات أوليـة وثانوية ضمن ولايته القانونية والسياسية فقط، إضافة إلى صلاحيات تـشريعية يملكهـا رئـيس السلطة التنفيذية للمجلس وهي: مبادأة التشريع، وتصديق ونشر التشريع، والامتناع عن تـصديق التشريعات المخالفة للولاية القانونية للمجلس. أما صلاحيات المجلس التنفيذية التي تنوب عنه في

أدائها لجنتُه التنفيذية أو سلطته التنفيذية فإنها محصورة بالشؤون الحياتية المنصوص عليها حصراً في اتفاقية طابا.

على أرض الواقع تم تسمية المجلس المنتخب بالمجلس التشريعي، وسميت سلطته التنفيذية بمؤسسة الرئاسة، وبعد استحداث منصب رئاسة الوزراء أصبحت السلطة التنفيذية هي الحكومة. واستحداث منصب رئاسة الوزراء تم بالاستناد إلى خارطة الطريق ولأغراض سياسية. وقد انكشفت مساوئ عملية اختيار نظام الحكم لأغراض سياسية مع الانتخابات التشريعية الأخيرة التي أفرزت غالبية المجلس المنتخب لكتلة الإصلاح والتغيير(حركة المقاومة الإسلامية حماس) بينما بقيت الرئاسة مع حركة فتح، وهذا أدى إلى التنافر والتنازع على الصلاحيات غير المؤسس لها من الأصل.

التكامل السياسي كان المحور الرابع في دراسة الاتفاقيات التي تعاملت مع أفراد المجتمع الفلسطيني على أنهم مقيمين، وليس على أنهم شعب صاحب أرض، ولأنهم مقيمين في نظرها ظلت المعابر مع إسرائيل، وهذه نتيجة منطقية لسببين: الأول أنها تعتبر نفسها صاحبة السيادة التي لم تمنح للفلسطينيين. والثاني أن الشعب الفلسطيني صاحب الأرض في نظر دولة الاحتلال مقيم، إذاً وجوده سيكون مؤقتاً مهما يطول، فكيف بأشخاص مقيمين أن يملكوا السيادة ومظاهرها. وبقاء المعابر مع إسرائيل منحها الحق بأن تتحكم بحركة الداخلين والخارجين إلى مناطق الحكم الذاتي وبحق إقامتهم ومدتها، إضافة إلى تصاريح الزيارة وطلبات جمع الشمل. ولأن سلطة الحكم الذاتي ليست صاحبة السيادة فإنها لا تملك حق منح جوازات سفر (Passports) وإنما وثائق سفر لإثبات الشخصية والتنقل. أما اللاجئون فلم تأتِ الاتفاقيات على ذكرهم لأن قضيتهم مؤجلة مع مفاوضات الحل الدائم، والمشكلة تكمن في أنه من الصعب الحديث عن التكامل السياسي للشعب الفلسطيني في ظل الاتفاقيات وسياسات الاحتلال، بل إن الاتفاقيات المرحلية إسفين يقطع ما بين الشعب الفلسطيني وتكاملهِ واندماجهِ.

آخر المحاور التي تناولها الفصل تتعلق بالجوانب الاقتصادية، والمساعدات المالية التي هي جزء لا يتجزأ من سيناريو ما يسمى عملية السلام (المتعثرة قدوماً) في الشرق الأوسط. لقد ربطت الاتفاقيات المرحلية رقبة الحكم الذاتي الفلسطيني لإسرائيل عن طريق المستحقات المالية لسلطة الحكم الذاتي من تسوية المقاصة، وملكت الاتفاقيات رقبة الحكم الذاتي للدول الكبرى من

خلال الأموال الدورية الممنوحة للسلطة. وجميع هذه الأموال والمساعدات تم استخدامها كـأداة ضغط ولتمرير مصالحها. وأدى غياب قاعدة إنتاجية فلسطينية –بأيدٍ فلسطينية- والاعتماد كليـةً على الدول المانحة إلى مصادرة القرار السياسي الفلسطيني، الأمر الذي انعكس علـى الـسياسة الداخلية للفلسطينيين؛ فتدخلت إسرائيل والدول المانحة -على سبيل المثال لا الحصر- في تعيين وزراء السلطة، وفي الجهات التي ستصلها الأموال إلخ. الأمر الذي يصعب على السلطة القيـام بعملية تنموية حقيقية طالما أن اقتصادها تابع وغير منتج، وتابع لمن؟ لإسـرائيل التـي تـسعى لعرقلة عملية الدمقرطة لدى الفلسطينيين، لأنها تنظر لدمقرطة الشعب على أنها تهديد لمصالحها.

إذا الاتفاقيات المرحلية بصيغتها وشروطها القائمة هي عائق أمام عملية التنمية السياسية، وبالطبع كان من الصعب ألا تنعكس الاتفاقيات في التشريعات الفلسطينية الجديدة كونها الإطـار القانوني في مناطق الحكم الذاتي خاصة أن اتفاقية طابا منعت سن أي تشريعاتٍ مخالفة لهـا أو للأوامر العسكرية. وزاد الطين بلة عندما تضافرت الاتفاقيات المرحليـة مـع الإرث الـسياسي لمنظمة التحرير الذي ترجم هو الآخر في التشريعات الفلـسطينية الجديـدة. هـذه التـشريعات استخدمتها سلطة الحكم الذاتي من أجل إنجاع الاتفاقيات المرحلية، وفي سبيل تثبيت نفسها لذاك، وفي ذات الوقت، لم تستطع أن تبعد ذاتيتها عنها.

تناول (الفصل الثالث) سبعة تشريعات بالتحليل والنقد ابتداء بالقانون الأساسـي الـذي شابتُه الشخصنة بشكل كبير جداً سواء في صيغته غير المعدلة أو المعدلة، لأسباب سياسية تتعلق بالقائد الكاريزمي. وشخصنة القانون الأساسي تمثلت في توسيع صـلاحيات الـرئيس الراحـل (ياسر عرفات) وجمع أكبر كم من الصلاحيات في يدِهِ، مما أدى إلى ضبابية فـي نـوع نظـام الحكم المتبنى، وصار بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، وضبابية نظام الحكم هذه عكـست نوعاً من عدم تمايز في السلطات الثلاث خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية، بل على العكـس سمح القانون الأساسي للسلطة التنفيذية بأن تهيمن على السلطة التشريعية، الأمر الـذي عكـس أزمة تنظيم السلطة. وازداد الأمر تعقيداً مع استحداث منصب رئاسة الوزراء الذي قـصد بـه، بموجب خارطة الطريقة، تقليص صلاحيات الرئيس الراحل عرفات، إلاّ أن الأمر برمتـه لـم ينجح. ونرى انعكاس هذه الأزمة اليوم بسبب تغير لون الرئاسة عن لون الحكومة، وبدأت إعادة توزيع للصلاحيات بناء على الظروف السياسية من جديد، وما زال التناحر علـى الـصلاحيات

قائم. والسبب أنه لا يوجد مرتكز حقيقي موضوعي لنوع نظام الحكم المبغي، فعملية شخـصنة الكراسي لا تأتي بتنظيم أو ترشيد للسلطة وهذا جر الوضع السياسي الفلسطيني إلى مآزق كثيرة وإلى عدم الاستقرار السياسي.

قانون السلطة القضائية هو القانون التالي للقانون الأساسي، وتبين للباحثة بعد الطرح أنه يصادر استقلالية الجهاز القضائي نتيجة تمليكهِ رقبة القضاة لرئاسة السلطة تعييناً وعزلاً وترقية إضافة للنائب العام. ومن المستحيل أن يقوم القضاء بدوره في الرقابة على الـسلطتين خاصـة التنفيذية طالما أنه يتماهي مع رئيس السلطة، وسينتهي الأمر بعدم مقدرة الجهاز القضائي علـى حماية مبدأ المشروعية. وإذا لم يستطيع القضاء أن يحمي القانون فإن البيئة القائمة لـن تكـون قانونية بل بيئة الفوضى وأخذ الحق باليد وتعدي السلطة التنفيذية علـى الـسلطتين التـشريعية والقضائية، عندها لا مجال للحديث عن عملية التنمية السياسية، لأن البيئة القانونية المطلوبة غير متوفرة.

لم يسلم قانون الانتخابات من عملية الشخصنة لأنه راعى وصول الحزب غير المعارض للعملية السلمية (حركة فتح)، وبطريقة أخرى تسهيل عملية احتكار السلطة من قبل حركة فـتح عن طريق الانتخابات. إلا أن ذلك لا يعفي الفصائل الأخرى من مسؤولية مقاطعـة الانتخابـات وترك الساحة لحركة فتح. وأثر تبني قانون الانتخابات لنظام الأكثرية علـى تركيبـة المجلـس التشريعي الذي هيمن عليه لون واحد راعى القائد التاريخي، مما أفقد المجلس فاعليتـه وشـابه الضعف، وأدى ذلك إلى تعدي السلطة التنفيذية عليه باستمرار. وأثر النظام الانتخابي على الحياة السياسية للمجتمع الفلسطيني التي سيطرت عليها حركة فتح، وعملت علـى تـسيس المجتمـع والمؤسسات والهيئات، والتعيين على أساس المعيار الحزبي، وليس على أساس معايير الكفـاءة والنزاهة. وأخذت الباحثة على القانون نظام الكوتا الطائفية، لأنها تضر بمبدأ المواطنة، وغيـاب كوتا "ايجابية" من أجل المرأة، خاصة أن الحياة السياسية في المجتمع العربي تشهد تغيباً للمرأة. وأُخذ أيضاً على قانون الانتخابات عدم ضمانهِ لنزاهة لجنة الانتخابات المركزية التـي يعينهـا رئيس (مجلس السلطة)، الذي كان مرشحاً عن حركة فتح، واستثنى من عملية الاستقالة المطلوبة للترشح لمنصب رئاسة السلطة.

تحدث الفصل الثالث أيضا عن قانون المطبوعات والنشر الذي صادر حرية الرأي والتعبير، واستخدم مصطلحات فضفاضة جداً تعطي هامشاً واسعاً للسلطة التنفيذية في الاعتداء على الصحفيين والصحافة والمطبوعات، وأمعن في تقييد السلطة الرابعة، وقيادها باتجاه واحد، الاتجاه الذي يدعم رؤى السلطة فقط، وفي الاتجاه الذي تريده السلطة ورئيسها، بعيداً عن الشفافية والموضوعية والقلم الحر، ومن الصعب الحديث عن حرية الرأي والتعبير في ظل صحافة مقيدة الوثاق، وتمارس على نفسها رقابة ذاتية قيدت بها نفسها. إن مصادرة حرية الرأي والتعبير تؤدي بالضرورة لمصادرة المشاركة السياسية الفاعلة، ومن الصعب الحديث عن الديمقراطية دون الحديث عن جوهرها المشاركة السياسية. لقد حدا الأمر بأحد الباحثين إلى القول بأن المشاركة السياسية الفعالة والجادة هي الدالة على دولة القانون التي يؤمن قانونها بحقوق الأفراد وحرياتهم، فمصطلح دولة القانون لا يطلق على الدولة التي تستخدم القانون لقمع أفرادها، فتلك ليست دولة القانون بل هي الدولة التسلطية القمعية.

ناهيك عن الروح العرفية التي امتاز بهما قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ومشروع قانون الأحزاب السياسية، فقد امتاز كلاهما بالتدخل بأدق التفاصيل والجزئيات في حياة الجمعيات والأحزاب، وهذه لا تتعدى كونها عملية تضييق الخناق على الجمعيات والأحزاب من قبل السلطة التنفيذية. ولم يتضمن كلا القانونين أي تركيز على الديمقراطية الداخلية لتك المؤسسات المجتمعية أو الأحزاب السياسية، التي تعاني من عدم الدمقرطة وغياب الشفافية والمساءلة. وتعاني الأحزاب من تكلس وديمومة في قيادتها، وعملية شخصنة للبرامج والقرارات. وتعرضت الباحثة وقتها لأهمية دمقرطة هذه الجمعيات والأحزاب من أجل دمقرطة النظام السياسي الفلسطيني، لأن فاقد الشيء لا يعطيه. ليس هذا فقط ، فقد أقصى مشروع قانون الأحزاب كل الفصائل التي لا تدخل ضمن إطار منظمة التحرير، وكأن مشروع القانون وضع لينظم منظمة التحرير وليس مناطق الحكم الذاتي، وهذا الإقحام لمنظمة التحرير هو استمرار لمسلسل العلاقة الغامضة وغير الواضحة بين سلطة الحكم الذاتي والمنظمة، والمفروض أن يبتعد القانون الذي ينظم مناطق الحكم الذاتي عن قضايا منظمة التحرير التي يتطلب تنظيمها قوانين تخصها وقوانين تنظم علاقتها بسلطة الحكم الذاتي.

تختم الباحثة حديثها عن التشريعات الفلسطينية بقانون الهيئات المحلية الذي نهل النظاميين الفرنسي والإنجليزي دون دراسة لفلسفة كلٍ منهما، وعزز مركزية السلطة التنفيذية في الهيئات المحلية؛ فقد منح القانون وزير الحكم المحلي صلاحيات موسعة وأضفى طابع عدم التركيز الإداري على الهيئات المحلية. والنتيجة التي توصلت لها الباحثة أن القانون لا يسير تجاه اللامركزية الضرورية من أجل حل أزمة التوزيع والتغلغل، وحل مشكلة تجزؤ مناطق سلطة الحكم الذاتي وعدم ترابطها. إضافة إلى أن المركزية الموجودة في القانون، تصادر حق المشاركة الشعبية في إدارة حياتها اليومية عن طريق مجالس الهيئات المحلية، وفي مراقبة السلطة المركزية (الرقابة الشعبية).

اختتمت الباحثة الدراسة بالثقافة القانونية السائدة للمجتمع الفلسطيني، مجتمع يعاني من قيادة تؤمن بالشخصنة والاستعلاء على القانون والانتقائية في تطبيقهِ، أما المجتمع فيعتنق فكر الفوضى والتعدي على القانون والتهرب منه وعدم الانصياع إليه، وظاهرة الاستهانة بالقانون "متفشية" في المجتمع الفلسطيني وذلك ناتج عن عدم احترام هذا القانون قادةً ومواطنين، ولا يتم النظر إليه كضرورة ملحة لتنظيم المجتمع، بل ينظر إليه بنظرة نفعية أكثر منها نظرة ضرورة. هكذا ثقافةٌ تقتل مبدأ المواطنة القائمة على تنظيم القانون، وتنمي بدلاً منها مواطنة للعائلة وللعشيرة وللحزب.

هذا ملخص ما قدمته الباحثة في متن الأطروحة، وهذه النتائج لا تبشر بخير، ولا تبشر بنجاح التنمية السياسية، أو بتحول ديمقراطي، أو إصلاح، فما الحل إذاً؟

التوصيات

في ظل الظروف السياسية الصعبة للقضية الفلسطينية ولسلطة الحكم الذاتي، وفي ظل الحصار الإسرائيلي المستمر على الفلسطينيين، وتصعيد مصادرة الأراضي من أجل الجدار وبناء المستعمرات، والعمل على تهويد القدس، وتعطيلها للعملية السلمية بسبب مزاعمها في غياب شريك فلسطيني، طال تفكير الباحثة كثيراً كثيرا في سبيل بحثها عن توصيات تقدمها لحل المشكلة التي تناولتها الأطروحة. ووجدت أن نقطة الانطلاق هي في الابتعاد عن الإبهام

والانطلاق من الإجابة عن سؤال مهم تتفرع عنه عدة أسئلة: ماذا نريد؟ هذا هو السؤال المهـم ماذا نريد؟ هل نريد العمل السلمي، أم المقاومة، أم المزاوجة بينهما؟، ماذا نريد؟ هل نريد النظام الرئاسي، أم النظام البرلماني، أم اتباع النظام الفرنسي؟، ماذا نريد؟ هل نريد نظاماً قانونياً يتبـع الفلسفة اللاتينية، أم نظاماً قانونياً يتبع الفلسفة الانجلوسكسونية؟، ماذا نريد؟ هل نريد للمجتمع أن ينصاع للقانون، أم الاستعلاء على القانون؟ هذا هي الأسئلة المهمة التـي بحاجـة إلـى إجابـةٍ واضحة حتى يخرج المجتمع الفلسطيني من حالة الفوضى التي يجثم تحتها سواء أكانـت هـذه الفوضى فوضى سياسية، أو قانونية، أو اجتماعية، أو فكرية إلخ.

وتقترح الباحثة في سبيل ذلك الآتي

- **البداية** يجب أن تكون بإجراءات لبناء الثقة بين المجتمع والقيادة، وذلك لا يتم إلا عندما تحال جميع ملفات الفساد إلى القضاء، فلا يمكن لنا الحديث عن أي خطط نحو الإصلاح إذا لـم تكـن البداية بتفعيل مبدأ المحاسبة الذي هو أول خطوة حقيقية وجادة نحو الإصـلاح. إنهـا خطـوة ضرورية ومهمة لتعديل أوضاع سلطة الحكم الذاتي وتصحيح مساره، لأنهـا ستـضع الرجـل المناسب في المكان المناسب، عندها فقط ستلاقي جميع المقترحات الأخرى التي سيتم طرحهـا الآن موضع قدم يوصلها إلى النجاح. ويقع الكاهل الأكبر على القضاء الذي عليـه فـتح هـذه الملفات وأن يتخذ الإجراءات القانونية المعروفة من أجل إحالة المـشكوك فـي فـسادهم إلـى المحاكمة.

- **فيما يتعلق بالاتفاقيات المرحلية**: يجب على الجانب الفلسطيني أن يعمل على تحسين شـروط الاتفاقيات والعملية السلمية، لأنه من المستحيل إلغاء اتفاق إعلان المبادئ في ظـل مثـل هـذه الظروف الدولية المحيطة بالشعب الفلسطيني. وهذا يتطلب من القيادة الفلسطينية مراجعة نفـسها ومراجعة عقود من الصراع، وعلى العمل السلمي أن يسير جنبـاً إلـى جنـب مـع المقاومـة المشروعة، لأن الطرف الأضعف في المفاوضات هو من يقدم التنازلات. ولكن هل من السهل على القيادة الفلسطينية اليوم أن تغير من إرثها وطريقتها بعد خمسين عاماً؟ بالطبع لا، ليس من السهل ذلك، لذلك إذا لم تستطيع أو إذا لم ترد هذه القيادة أن تغير مسارها، فلتقدم استقالتها، ليقود الدفة جيلاً آخر وقيادةُ أخرى.

- **فيما يتعلق بالتشريعات الفلسطينية**: يجب أن تتم عملية مراجعة كاملة وتامة لها، وأن ينظر إليها بمنظار واقعي، فهذه التشريعات التي سنت لم تراع المرحلة الانتقالية بل وضعت بطريقة تناسب دول مستقلة، وليس لمناطق حكم ذاتي ما تزال تحت الاحتلال. لا يضير القانون شيئاً إن وضع بطريقة تناسب كل مرحلة يمر بها المجتمع الفلسطيني، وحين تقام الدولة المستقلة المزعومة يعاد النظر في هذه القوانين، وتصاغ بنودها من جديد لتناسب الوضع الجديد. ذاتها المشكلة تجسدت في الانتفاضة الثانية، فبدلاً من أن تعدل اللوائح والأنظمة في الوزارات لتناسب وضع الانتفاضة والإعاقات الإسرائيلية، تم تجميد معظم اللوائح والأنظمة والقوانين. وهذا خلق فوضى عارمة في المجتمع الفلسطيني، فزاد الفوضى فوضى، ودخل المجتمع دائرة الفلتان خاصة الأمني. والسؤال هو كيف من سبيل للخروج من هذه البئر العميقة التي اسمها الفوضى؟ إنه يتطلب قوة الإكراه من أجل إعادة فرض حكم القانون وإعادة الأمور إلى نصابها، وسآتي على تفصيل أكبر لهذه النقطة لاحقاً.

- **عملية مراجعة القوانين يجب أن تحدد الفلسفة التي سيقام عليها ابتداء بالقانون الأساسي:** فتحديد فلسفة نظام الحكم المبغي قيامه والمنصوص عليه في القانون الأساسي، أمر ضروري ومطلوب حتى نخرج من دائرة بوتقة الشخصنة نحو المأسسة. والباحثة مع تبني الفلسطينيين للنظام البرلماني وأن يعاد ترتيب مواد القانون الأساسي على أساس النظام البرلماني وتحديد الصلاحيات لكل من رئيس الحكومة، ورئيس السلطة.

- أما بقية التشريعات الصادرة عن المجلس المنتخب -التي يشوبها الازدواجية نتيجة نهلها من القانونين الأردني والمصري المتأثر كل منهما بفلسفة تشريعية معينة- فعليها تبني فلسفة إحدى مدرستي القانون: الانجلوسكسوني أو اللاتيني. وبما أن الضفة الغربية عاشت فترة طويلة من الزمن تحت وطأة القوانين الأردنية بينما ظلت القوانين العثمانية والبريطانية سارية في غزة، تقترح الباحثة تبني فلسفة المدرسة اللاتينية في القانون. وأن يتم اقتباس النصوص من المصدر مباشرة التي هي عادة القوانين الفرنسية، ودراستها دراسة معمقة ووافية ومعرفة الظروف التاريخية التي أفرزتها، ومقارنتها مع الوضع الفلسطيني ومدى درجة مناسبتها وملاءمتها لظروفهِ، وبعدها يتم سن التشريع، فلا داعي للعجلة، لأن القانون ليس الغاية وإنما الوسيلة، لكن على ما يبدوا أنه تحول إلى الغاية في مناطق الحكم الذاتي، وليس إلى الوسيلة.

- هذه المراجعة يجب أن تشمل النصوص الغامضة والمبهمة والمائعة في القانون، فـلا يفترض بالقاعدة القانونية الإبهام، ولا الغموض، ولا التأويل الكبير والزائد عن الحد المطلـوب، إضافة إلى تعريف المصطلحات بطريقة تحصرها وتحددها، لا أن يتم تعريفها بطريقـة يـدخل تحتها كل ما يقع في طريقها. والأهم الابتعاد بالقانون عن إطار الشخصنة، فالقانون لـيس مـن أجل إرضاء أشخاص، وليس لأجل فئة معينة، وإنما هو من أجل الأفراد والمجتمع. لذلك علـى المجلس المنتخب عدم التسرع بالإصغاء لتعديل القوانين وسنها دون التأكد من موضوعيتها وأنها ليست في سبيل أشخاص محددين كما حدث على سبيل المثال بالقانون الأساسي.

- إصباغ القوانين بمضمون ديمقراطي، فالمنظار الأمني والعرفي الموجود في القوانين، وإطلاق يد السلطة التنفيذية في المؤسسات الرسمية والمجتمعية والهيئات المحلية وتجاه الأفراد، تقوض إطارا التنمية السياسية ولا تدعمها. لذلك على المـشرع الفلـسطيني أن يتبنـى قانونـاً مضمونه يحفظ حقوق الإنسان وحرياته الأساسية والسياسية، والابتعاد عـن القـضايا المعقـدة المرتبطة بالوضع السياسي المبهم مثل مسألة الجنسية.

وهنا لنا و قفة ففي كثير من الأدبيات الفلسطينية التي رجعت إليها الباحثة حملت المجلس المنتخب (التشريعي حسب مسماها) مسؤولية هذه التشريعات منفرداً. لكن الباحثة تحمل جهـات أخرى المسؤولية، وهي كل الجهات التي مسها القانون وعناها. فكيف بـالمجلس المنتخـب أن يعدل قوانين لم يعبر أي طرف عن الانزعاج منها بطريقة مؤثرة وفاعلة؟ فعقد ورش عمل هنـا وهناك غير كافٍ للضغط على المجلس المنتخب، بل يجب استخدام جميـع الوسـائل الممكنـة والمتاحة لإجباره على الانصياع لرغبات المجتمع، التي هي في ذات الوقت أداة للرقابة عليـه. فالقوى المدنية والمجتمعية، والصحافة، والأحزاب، والمجالس البلدية والقرويـة، كلهـا مـسها القانون وكلها قيدها وصادر حريتها، وزاد تركيز الأمور في يد السلطة التنفيذية، ولـم تحـرك ساكنا في اتجاه تجنيد نفسها بقوة لأجل تغييره، وظلت المطالبات تدور في فلك المجلس المنتخب ليقوم بتعديلها. كذلك حال قانون السلطة القضائية فالسلطة التنفيذية في جميع دول العالم تـسعى دوماً لفرض هيمنتها على السلطة القضائية، لكن مدى نجاح هذه العملية وفشلها متوقـف علـى السلطة القضائية/ الجهاز القضائي نفسه. فهذا الجهاز هو حصن الحريات وحامي العدالةِ وركيزة الإطار القانوني ويجب أن يعي القضاة والعاملون في المحاكم هذه الفلسفة وهذه الرؤيا، فليـست

مهمة القاضي فض المنازعات من منطلق الفصل بين المتخاصمين، بل فض المنازعات من أجل ضمان الحقوق، والحفاظ على الحريات وتنظيم المجتمع، وإجبار الأفراد على احترام القـانون. هذا ما ينقص الجهاز القضائي الفلسطيني، فاستقلالية الجهاز يجب أن تنبع من داخلِهِ، ومن ذاتهِ، بأن يضغط على السلطة التنفيذية وأن يجابهها، ويقاوم تدخلها. وأن يعلو صوت القضاة مطالبين باستقلاليتهم عن رئيس السلطة التنفيذية، برفع يده عن القضاة تعييناً وترقيـةً وعـزلاً، إضـافة لجهاز النيابة العامة. لا أن ينتظر القضاءَ من السلطة التنفيذية عليه بمنحه الاسـتقلالية. لـذلك تعديل السلطة القضائية يتطلب ضغطاً من الجهاز القضائي نفسه، الذي لا يبشر وضـعه بـذلك، فمجلس القضاء الأعلى كان قد وافق على القرار بقانون رقم (2) لسنة 2006 الـذي زاد مـن تدخلات رئيس سلطة الحكم الذاتي في القضاء.

- في سبيل تغيير فكر القضاة وفلسفتهم تقترح الباحثة بأن يتم إخضاع القضاة من قبـل المؤسسات المجتمعية خاصة المعنية بالديمقراطية وسيادة القانون والتنمية، لدورات تثقيفية حول دور القضاء في تعزيز سيادة القانون وحماية الإطار القانوني والتنمية، والـدفاع عـن حقـوق الأفراد وحرياتهم. هذه هي فلسفة القضاء بالدرجة الأولى لا فض المنازعات لغاية فضها فقط.

- أي يجب على المؤسسات المجتمعية أن تأخذ دورها فـي سـبيل تحريـك عجلـة التحـول الديمقراطي والتنمية السياسية، لا أن تحصر دورها في نقض تصرفات السلطة فقـط، فـنقض تصرفات السلطة وفضحها لوحدها ليست السبيل نحو التحول الديمقراطي، أو التنمية الـسياسية، أو الإصلاح.

- **الثقافة القانونية الفلسطينية أيضا بحاجة لتغيير** وفي سبيل ذلك تقترح الباحثة أن يعاد ترتيبها وتنظيمها بأربعة اتجاهات: واحد تقوده المؤسسات المجتمعية بأن تعمل على خلق ثقافة قانونيـة لدى الأفراد، والاتجاه الثاني تمثله السلطة عن طريق إحترامها للقانون وتبجله. والاتجاه الثالـث يقع على عاتق النظام الحاكم بأن تقوم بتعبئة الجمهور وزيـادة وعيـه القـانوني، مثلمـا هـي مسؤوليتها تعبئة الثقافة السياسية. والاتجاه الرابع يقع على عاتق الفصائل أو الأحزاب الفلسطينية بأن تقوم بتعبئة أعضائها قانونياً جنبا إلى جانب التعبئة السياسية. لأن الغاية هـي إنتـاج مبـدأ المواطنة، أي صنع المواطنين الصالحين الذين يدينون بالولاء للقيم الإنسانية ويكـون للقـانون الاحترام الذاتي في نفوسهم، وأن تصبح تصرفاتهم تصرفات حضارية، حتى يرتقي المجتمع إلى

العلى. وهذا يتطلب إعادة فرض القانون بقوة الإكراه خاصة أننا نتحدث في وقتٍ زادت فيه فوضه المجتمع، وزاد فيه الفلتان الأمني وفوضى السلاح، وغياب لدور الأجهزة الأمنية في حفظ النظام والأمن، وازدياد ظاهرة أخذ الحق باليد.

- هذا يتطلب إرادة سياسية جادة وحقيقية معنية بإعادة الهيبة للقانون وفرض النظام عن طريق منع فوضى السلاح وتفعيل القانون الخاص بالأسلحة والذخائر، وإعادة ترتيب أوضاع الأجهزة الأمنية وإصلاحها، وتفعيل دورها الرئيس في حفظ الأمن والنظام وملاحقة الخارجين عن القانون والمفسدين، وإخراجها من دائرة الاستقطاب السياسي بين الحزبين الكبيرين فتح وحماس.

هذا ما يمكن أن تقدمه الباحثة من توصيات في سبيل تفعيل الإطار القانوني، وهذه التوصيات ممكنة التطبيق بشرط أن تتواجد الإرادة الجادة والحقيقية لذلك، خاصة أنها تمس تنظيم المجتمع الفلسطيني بالدرجة الأولى، وهذا التنظيم ممكناً حتى في ظل الاتفاقيات المرحلية. صحيح أن المجتمع الفلسطيني ما زال يعاني من الاحتلال، ولم يقم الدولة المستقلة بعد، وصحيح أن التنمية بدون الدولة لا تقوم (البنك الدولي). إلا أن الاحتلال وغياب الدولة لا تتحمل مسؤولية الفساد وغياب المسائلة والمحاسبة والشفافية وانتشار الوساطة والمحسوبية وهدر المال العام وانتهاك حريات الأفراد والتدخل في القضاء. فهذه تتحملها القيادة والمجتمع الفلسطيني، والتي هي الأسس المطلوبة لإقامة الدولة، لا الانتظار حتى تقوم الدولة ومن ثم يفعل القانون! فهذا سيؤدي بالمجتمع الفلسطيني إلى الهلاك. وإن قامت الدولة فلن تجد أسساً سليمة تقف عليها بل ستؤول بها تلقائيا كما دول العالم الثالث لدولة تسلطية قمعية من أجل الحفاظ على وجودها. إن تحقيق الحد الأدنى من التنظيم لعملية الحكم والعمليات الاجتماعية ممكن، وإيجاد البيئة القانونية القائمة على المسائلة والمحاسبة والشفافية أيضا ممكن، وفشل الوصول إليها ناتج عن غياب الإرادة الفلسطينية الجادة والحقيقية وليس سببها الاحتلال.

المصادر والمراجع

الكتب العربية

الأزعر، محمد خالد: **النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين**. رام ا : مواطن– المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. ط 1. تشرين أول. 1996.

الأشعل، عبد ا : **نظرات في القضايا الدولية المعاصرة**. القاهرة. 1997.

أبو زيد، أحمد سليمان: **علم الاجتماع السياسي– الأسس والقضايا من منظور نقدي**. الازاريطة/ الشاطبي: دار المعرفة الجامعية. 2003.

أبو شكر، عبد الفتاح: **أثر النفقات الحكومية على التنمية الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية**. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. كانون ثاني 2003.

أبو شنب، حسين: **الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي- الرأي والرأي الآخر**. القاهرة: مكتبة مدبولي.ط 1. 1995.

أبو عمرو، زياد: **المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين**. سلسلة مداخلات وأوراق نقدية. نقاش: علي الجرباوي وعزمي بشارة رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. ط 1. أيلول 1995.

أبو عمرو، زياد وآخرون: **قراءة تحليلية للاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي: غزة-أريحا أولاً**. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. أيلول/ سبتمبر 1993.

البديري، موسى وآخرون: **الديمقراطية الفلسطينية**. أوراق نقدية. رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. 1995.

براون، ناثان.ج.: **القانون في خدمة من؟ المحاكم، السلطة، المجتمع، القضاء في مصر والخليج**. ترجمة: محمد نور فرحات. سطور. ط 1. 2004.

البرغوثي، بشير: **تطور الحركة الوطنية الفلسطينية**. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. شباط 1996.

بيريس، شمعون: **الشرق الأوسط الجديد**. ترجمة: محمد حلمي عبد الحفـاظ. عمـان: الأهليـة للنشر والتوزيع. ط 1. 1414- 1994.

التحرر، التحول الديمقراطي، وبناء الدولة في العالم الثالث. وقائع مؤتمر مواطن المنعقد فـي رام ا 7-8 تشرين ثاني 1997. رام ا : مـواطن- المؤسـسة الفلـسطينية لدراسـة الديمقراطية. ط 1. أيلول 1998.

ثابت، عادل: **النظم السياسية- دراسة للنظم الرئيسية المعاصرة ونظم الحكم في بعض البلدان العربية**. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر. 1999.

الجاسور، ناظم عبد الواحد: **موسوعة علم السياسة**. عمـان: دار مجـدلاوي. ط 1. 1425- 2004.

الجرباوي، علي: **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**. سلسلة أوراق بحثيـه. رام ا : مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. ط 1. كانون الثاني 1999.

الجرباوي، علي: **أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية**. نابلس: مركـز البحوث والدراسات الفلسطينية. تشرين ثاني/ نوفمبر 1996.

الجعبري، فتحي خميس: **قراءات في آفاق المستقبل الفلسطيني بداية أم نهاية؟ دراسة تحليلية لاتفاق غزة- أريحا**. ط 1. 1995.

الجلبي، علي عبد الرزاق وآخرون: **علم الاجتماع الثقافي**. دار المعرفة الجامعية. 2000.

الجندي، غسان: **القانون الدولي لحقوق الإنسان**. عمان. 1989.

الجوهري، عبد الهادي: **دراسات في علم الاجتماع الـسياسي**. جامعة القاهرة: مكتبـة نهـضة الشرق 1985.

الحسن، سعيد: **حول اتفاق "غزة- أريحا أولا" – وثائق ودراسات**. تقديم وإشراف خالد الحسن. عمان: دار الشروق. الإصدار الثاني. يناير 1995.

الحصري، ربى وآخرون: **الصحافة الفلسطينية بين الحاضر والمستقبل**. رام الله: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية.ط 1. تشرين ثاني 1993.

الحمد، جواد: **عملية السلام في الشرق الأوسط وتطبيقاتها على المسارين الفلسطيني والأردني.** عمان: در البشير للنشر والتوزيع. ط 1. مارس 1996.

حلقات نقاشية حول دور القضاء في دعم ثقافة المجتمع المدني. تحرير أحمد صبحي منصور، القاهرة: مركز ابن خلدون/ دار الأمين للنشر والتوزيع. 1997.

خليفة، محروس محمود: **التنمية البشرية وقضاياها النظرية والمنهجية (تحليل نقدي)**. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث. أغسطس 2003.

دسوقي، ماهر وآخرون: **الشرطة الفلسطينية: جهاز قمع وإكراه أم جهاز لحفظ الحقوق والحريات.** ندوة مكتوبة. القدس: المركز الفلسطيني للدراسات والنشر. أيلول 1992.

الريس، ناصر: **القضاء في فلسطين ومعوقات تطوره**. رام الله: مؤسسة الحق. تموز 2000.

الزبيدي، باسم: **الثقافة السياسية الفلسطينية.** رام الله: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. 2003.

سالم، وليد وآخرون: **ندوة واقع المشاركة الشعبية وآفاقها في فلسطين.** أريحا: مطبعة البستان. تشرين ثاني 2003.

سالم، وليد: **المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين.** سلسلة مداخلات وأوراق نقدية. رام الله: مواطن– المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. ط 1. 2000.

سعيد، إسماعيل علي: **المجتمع والسياسة- دارسة في النظريات والمذاهب والنظم.** الازاريطة / الشاطبي : دار المعرفة الجامعية. 1999.

سعيد، نادر وآخرون: **الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية.** أبحاث وأوراق عمل. جامعة بيرزيت: برنامج دراسات التنمية. مايو/ أيار 2004.

سعيد، نادر عزت: **النساء الفلسطينيات والانتخابات**. رام الله: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ط 1. آذار 1999

شراب، ناجي صادق: **التنمية السياسية: دراسة في النظريات والقضايا**. مكتبة دار المنارة. ط 2. 2001.

شطناوي، علي خطار: **الوجيز في القانون الإداري**. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع. ط1. 2003.

شطناوي، علي خطار: **موسوعة القضاء الإداري.** ج 1. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع . ط 1. 2004.

شعيب، علي وآخرون: **المجتمع العربي الحديث والمعاصر: دراسة في التشكيلات البنيوية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية**. بيروت: دار الفارابي. ط1. 1998.

الشقاقي، خليل: **التحول نحو الديمقراطية في فلسطين: عملية السلام، والبناء الوطني، والانتخابات**. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. تشرين ثاني/ نوفمبر 1996.

شقير، رزق**: تشريعات وإجراءات المحتل الإسرائيلي بشأن الإقامة الفلسطينية في الأراضي المحتلة والأمور الأخرى ذات العلاقة**. رام الله: مؤسسة الحق. حزيران 1997.

الشيخلي، عبد الرازق**: الإدارة المحلية- دراسة مقارنة**. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة. ط 1. 1421-2001.

شفيق، منير: **اتفاق أوسلو وتداعياته**، مؤسسة الناشر للطباعة والنشر والتوزيع.

الصالح، نبيل وآخرون: **التعددية والتسامح**. سلسلة مبادئ الديمقراطية (9). رام الله: مواطن– المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. ط 1. كانون أول 1996.

الصالح، نبيل وآخرون: **سيادة القانون**. سلسلة مبادئ الديمقراطية (3). رام الله: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. ط 1. كانون أول 1995.

الصالح، نبيل وآخرون: **فصل السلطات**. سلسلة مبادئ الديمقراطية (2). رام الله: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. ط 1. تشرين أول 1995.

الصالح، نبيل وآخرون: **ما هي المواطنة؟**. سلسلة مبادئ الديمقراطية (1). رام الله: مواطن– المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. ط 1. تشرين أول 1994.

الصاوي، علي: **مدخل في الاجتماع السياسي للإدارة**. جامعة القاهرة: مكتبة نهضة الشرق. 1995.

صباريني، غازي حسن: **الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام**. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع. 1992.

الصبيحي، أحمد شكري: **مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي**. سلسلة أطروحات الدكتوراه (37). بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. ط 1. تشرين أول/أكتوبر 2000.

عباس، محمود (أبو مازن): **طريق أوسلو: موقع الاتفاق يروي الأسرار الحقيقية للمفاوضات**. بيروت: شركة المطبوعات. ط 1. 1994.

عبد الرازق، عمر وآخرون: **أبعاد الاتفاق الاقتصادي الفلسطيني- الإسرائيلي**. عمان: دار البشير للنشر والتوزيع. ط 1. ديسمبر 1994.

عبد الفتاح، سيف الدين وآخرون: **المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي– رؤية من منظور عربي وإسلامي**. عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية. 2001.

عبد الله، ثناء فؤاد: **آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. ط 1. كانون ثاني/ يناير 1997.

عبد الله، عبد الغني بسيوني: **النظم السياسية والقانون الدستوري**. الإسكندرية: منشأة المعارف.1997.

علام، سعد طه: **التنمية والدولة.** القاهرة: دار طيبة للنشر والتوزيـع والتجهيـزات العلميـة. 2003.

عمر، حسين حنفي: **حق الشعوب في تقرير المصير وقيام الدولة الفلسطينية**. القـاهرة: دار النهضة العربية. ط 1. 2005.

عواضة، حسن محمد: **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية- دراسة مقارنة**. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. ط 1. 1403-1983.

عودة، عدنان: **النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظام الـسياسي والحزبـي**. رام ا : المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. آذار/ مارس 2004.

عورتاني، هشام وآخرون: **الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية- الإسرائيلية قراءات فـي الـنص**. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. تشرين ثاني/ نوفمبر 1994.

غانم، السيد عبد المطلب**: دراسة في التنمية السياسية**. القاهرة: مكتبة نهضة الشرق. 1981.

فؤاد، عاطف أحمد: **علم الاجتماع السياسي.** الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية.1995.

فاروق، عبد الخالق: **أوهام السلام: صراعات التسوية وحـروب المفاوضـات**. القـاهرة: دار الكلمة. ط 2. 2000.

الفريجات، غالب: **على طريق التنمية السياسية**. عمان: أزمنـة للنـشر والتوزيـع. ط 1. آب 2005.

قاسم، عبد الستار: **لماذا نرفض اتفاق غزة- أريحا وما هو البديل مع نصوص قراري مجلـس الأمن والاتفاق والرسائل المتبادلة.** تشرين ثاني 1993.

قريع، أحمد: **الرواية الفلسطينية الكاملة للمفاوضات مـن أوسـلو إلـى خريطـة الطريـق- مفاوضات أوسلو 1993**. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلـسطينية. ط 1. تـشرين الأول/ أكتوبر 2005.

قسيس، مضر: **التحول الديمقراطي ومدنيه المجتمع فـي فلـسطين**. سلـسلة أوراق التحـول الديمقراطي (3). نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية.. أيلول/ سبتمبر 1999.

القصبي، عبد الغفار رشاد: **التطور السياسي والتحول الـديمقراطي**. الكتـاب الأول: التنميـة السياسية وبناء الأمة. القاهرة: جامعة القاهرة. ط 2. 2006.

قواصين، سالم أحمد: **دولة فلسطين: الوضع القانوني**. عمان: دار الجليل للنـشر والدراسـات والأبحاث الفلسطينية. ط 1. 1997.

كتاب، عطا الله وشحادة، رجا: **"الإدارة المدنية" في الضفة الغربية المحتلة: دراسـة تحليليـة للأمر العسكري 947**. ترجمة: منى رشماوي. جنيف: مؤسسة القانون من أجل الإنسان- فرع لجنة الحقوقيين الدولية. كانون أول 1983.

الكواري، علي خليفة وآخرون: **المسألة الديمقراطية في الـوطن العربـي**. بيـروت: مركـز دراسات الوحدة العربية. ط 1، أيار/ مايو 2000.

كورنو، جيرار: **معجم المصطلحات القانونية**. ترجمة: منصور القاضي. بيـروت: المؤسـسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. ط 1. 1418-1998.

الكيالي، عبد الوهاب وآخرون: **موسوعة السياسة**. ج 1 و ج 6. بيروت: المؤسـسة العربيـة للدراسات والنشر. ط 2. 1985.

لجنة الحقوقيين الدولية: **سيادة القانون وحقوق الإنسان- المبـادئ والتعريفـات الإيـضاحية**. ترجمة وديع سليم خوري. جنيف. 1966.

مجدلاني، أحمد وعوض، طالب: **دراسة تحليلية حول أثر النظـام الانتخـابي علـى تركيبـة المجلس التشريعي القادم**. رام الله: مواطن– المؤسسة الفلسطينية لدراسـة الديمقراطيـة. 2004.

مجدلاني، أحمد: **المجلس التشريعي الفلسطيني: الواقع والطمـوح**. رام الله: منتـدى أبحـاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين. تشرين أول 2002.

مجذوب، محمد سعيد: **الحريات العامة- حقوق الإنسان.** طرابلس: جروس بـرس. ط 1. آذار 1986.

محسن، سميح: **واقع السلطة القضائية في فلسطين في ضوء القانون الدولي والمحلي: النظرية والتطبيق.** رام ا : مركز رام ا لدراسات حقوق الإنسان. 2003.

محمد، محمد علي: **أصول الاجتماع السياسي- السياسة والمجتمع في العـالم الثالـث.** ج 2. القوة والدولة. سلسلة علم الاجتماع المعاصر. الكتاب الحادي والثلاثـون. الإزاريطـة / الشاطبي: دار المعرفة الجامعية. 1999.

مساواة- المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء: **إشكاليات القـضاء الفلـسطيني بـين مقتضيات التقييم والنص القانوني،** رام ا . نيسان 2005.

مساواة- المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء: **مـؤتمر العدالـة الفلـسطيني الأول- القضاء النزيه والمحاماة الفاعلة أداة تجسيد العدالة.** رام ا . آذار 2005.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: **الانتخابـات الفلـسطينية: الـشروط والمعيقـات.** سلـسلة الدراسات (4). غزة. ط 1. ديسمبر 1995.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: **قراءة نقدية لمشروع قانون الأحزاب السياسية لعام 1995 الصادر عن السلطة الوطنية الفلسطينية،** سلسلة الدراسات (2)، غـزة. ط 1. نـوفمبر 1995.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: **ملاحظات نقدية على مشروع قانون الجمعيـات الخيريـة والهيئات الاجتماعية المقر بالقراءة الثانية في المجلس التشريعي بتاريخ 1998/7/30.** غزة. ط1. نوفمبر 1998.

مريش، عزمي: **قوات الأمن الوطني الفلسطيني: الشرطة الفلسطينية.** القدس: وكالة أبو عرفة للصحافة والنشر. ط 1. تشرين ثاني 1993.

المصري، جورج: **غزة أريحا- تسوية مستحيلة**. الجيزة: مركز الحضارة العربيـة للإعـلام والنشر. ط 1. مارس 1995.

المعجم الوسيط.

معياري، محمود: **الثقافة السياسية في فلسطين "دراسة ميدانية"**. تعقيب علي الجرباوي وباسم الزبيدي. رام ا : معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية. ط1. أيلول/ سبتمبر 2003.

نخلة، خليل: **أسطورة التنمية في فلسطين: الدعم السياسي والمراوغة المـستديمة**. تعريـب: ألبرت أغازريان. رام ا : مواطن– المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطيـة/ القـدس: مؤسسة الدراسات المقدسية. 2004.

هلال، جميل وآخرون: **في سبيل الصالح العام: الإيرادات العامة، والمخصصات الاجتماعيـة، والحاجات الاجتماعية في فلـسطين**. رام ا : منتـدى أبحـاث الـسياسات الاجتماعيـة والاقتصادية في فلسطين. كانون أول 2003.

هلال، جميل: **التنظيمات والأحزاب السياسية الفلسطينية بـين مهـام الديمقراطيـة الداخليـة والديمقراطية السياسية والتحرر الوطني**. رام ا : مواطن– المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. 2006.

هلال، جميل: **النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو**. دراسة تحليلية نقدية. رام ا : مـواطن– المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. ط 1. تموز 1998.

هوريو، أندريه: **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**. ج 2. ترجمة: علي مقلـد وشـفيق حداد وعبد الحسن سعد، بيروت: الأهلية للنشر. ط 2. 1977.

هويدي، أمين: **العسكرة والأمن في الشرق الأوسط: تأثيرهما علـى التنميـة والديمقراطيـة**. القاهرة/ بيروت: دار الشروق. ط 1. 1411-1991.

هيجوت، ريتشارد: **نظرية التنمية السياسية**. ترجمة: حمدي عبد الرحمن ومحمد عبد الحميـد. عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية. ط 1. مارس 2001.

الوحيدي، فتحي: **القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل ومشروع قانون المحكمة الدستورية العليا "دراسة مقارنة".** قطاع غزة: مطابع المقداد. ط 1. 1426-2004.

وقائع مؤتمر الانتخابات الفلسطينية العامة. تحرير عدنان عودة. رام الله: وحدة البحوث البرلمانية/ مؤسسة كونراد آديناور. كانون أول/ ديسمبر 2002.

وهبان، أحمد: **التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية – رؤية جديدة للواقع السياسي في العالم الثالث.** الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر. 2000.

الدوريات

أبو شرار، عيسى: **النظام القضائي في فلسطين.** مجلة آفاق. السنة الثانية. العدد 2. شتاء 1999.

البديري، موسى: **الفلسطينيون بين الهوية القومية والهوية الدينية.** مجلة الدراسات الفلسطينية. العدد 21. شتاء 1995.

بلقزيز، عبد الإله: **عن الاتفاق الفلسطيني– الإسرائيلي ليس في الإمكان أسوأ مما كان.** مجلة المستقبل العربي. السنة 16. العدد 178. كانون الأول / ديسمبر 1993.

بن عنتر عبد النور: **إشكالية الاستعصاء الديمقراطي في الوطن العربي.** مجلة المستقبل العربي. السنة 24. العدد 273. نوفمبر 2001.

جاد، عماد: **القضية الفلسطينية وتداعيات اعتداءات الحادي عشر من سبتمبر.** مجلة السياسة الدولية. السنة 30. العدد 147. يناير 2002.

الجرباوي، علي: **حول الانتخابات الفلسطينية العامة- مراجعة نقدية للرؤى الفلسطينية المتباينة.** مجلة السياسة الدولية. السنة 31. العدد 120. إبريل 1995.

حقوق الناس: **محاكم أمن الدولة.** رام ا : القانون– الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنـسان والبيئة من أجل بناء دولة القانون في فلسطين. السنة الثالثة. العدد 35. كانون ثاني/ يناير 2000.

زيداني، سعيد: **الديمقراطية- الليبرالية ومفهوم الدولة المحايدة: فصل المقال عما بينهما مـن اتصال.** مجلة المستقبل العربي. السنة 16. العدد 279. كانون الثاني/ يناير 1994.

سالم، علاء: **اتفاق توسيع الحكم الذاتي الفلسطيني- المضامين السياسية والمداولات الواقعية.** مجلة السياسة الدولية. السنة 32. العدد 123. يناير 1996.

سفاريني، علي: **مسألة الأرض في المفاوضات – حقوق ملكية الأراضي الأميرية في فلسطين.** مجلة الدراسات الفلسطينية. العدد 17. شتاء 1994.

سلامة، جميل: **الولاية القضائية الفلسطينية في ضوء اتفاقية غزة – أريحا.** مجلـة الـسياسة الفلسطينية. السنة 3. العدد 10. ربيع 1996. سمارة، عادل: **الحكم الذاتي الفلـسطيني- نموذج على السيادة المجتزأة.** مجلة المستقبل العربي. السنة 19. العـدد 211. أيلـول/ سبتمبر 1996.

سمارة، عادل. **أداء المؤسسات الاقتصادية في المناطق المحتلة قبل الانتفاضة وخلالهـا،** مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 1. شتاء 1990.

شحادة، رجا: **المضامين القانونية والعملية لاتفاقية القاهرة.** مجلة السياسة الفلسطينية. الـسنة الأولى. العددين 3 و4. صيف وخريف 1994.

شحادة، رجا: **قضايا السلطة القانونية: تحليل قانوني لاتفاق غزة – أريحا.** مجلـة الدراسـات الفلسطينية. العدد 19. صيف 1994.

عكاشة، سعيد: **الجدل حول إصلاح السلطة الفلسطينية.** مجلة السياسة الدولية. السنة 38. العدد 149. يوليو 2002.

عوض، محسن: **قراءة في "مذكرة وآي ريفير"**. ورقة عمل مقدمة في حلقة نقاشية بتكليف من مركز دراسات الوحدة العربية. مجلة المستقبل العربي. السنة 11. العدد 239. يناير / كانون الثاني 1999.

غالي، بطرس بطرس: **حقوق الإنسان بين الديمقراطية والتنمية**. مجلة السياسة الدولية. السنة 29. العدد 114. أكتوبر 1993.

غليون، برهان: **الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي: مشاكل الانتقال وصعوبات المشاركة**. مجلة المستقبل العربي. السنة 13. العدد 135. أيار/ مايو 1990.

فائق، محمد: **حقوق الإنسان والتنمية**. مجلة المستقبل العربي. السنة 22. العدد 251. كانون الثاني/ يناير 2000.

الفاصد، أريان: **شروط التحول الديمقراطي الفلسطيني- تقييم أولي**. مجلة السياسة الفلسطينية. السنة الرابعة. العدد 14. ربيع 1997.

فرجاني، نادر: **التنمية الإنسانية- المفهوم والقياس**. مجلة المستقبل العربي. السنة 25. العدد 283. أيلول/ سبتمبر 2002.

قسيس، مضر: **الانتخابات الفلسطينية- إشكالياتها وقضايا تقرير المصير**. مجلة الدراسات الفلسطينية. العدد 23. صيف 1995.

الكواري، علي خليفة: **مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية**. مجلة المستقبل العربي. السنة 23. العدد 264. شباط/ فبراير 2001.

محمد، ثامر كامل: **إشكالية الشرعية والمشاركة وحقوق الإنسان في الوطن العربي**. مجلة المستقبل العربي. السنة 22. العدد 251. كانون الثاني/ يناير 2000.

عمليات المزيد من إعادة الانتشار. المرحلة التالية في الاتفاق المرحلي الإسرائيلي– الفلسطيني: النواحي القانونية، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 30، ربيع 1997.

ملف أراء حول مشروع قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني. مجلة السياسة الفلسطينية. السنة 2. العدد 6. ربيع 1995.

ملف علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية. مجلة السياسية الفلسطينية. السنة 5. العدد 17. شتاء 1998.

ورشة عمل حول مشروع قانون الأحزاب الفلسطينية. تحرير عائشة مصطفى أحمد. مجلة السياسة الفلسطينية. السنة 2. العدد 6. ربيع 1995.

التقارير

أبو شرار، عيسى وآخرون: **مشروع قانون السلطة القضائية "دراسات وملاحظات نقدية"** . رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. كانون ثاني 1998.

بشناق، باسم: **تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة).** سلسلة التقارير القانونية (23). رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. حزيران 2001.

غالي، بطرس بطرس: **التفاعل بين الديمقراطية والتنمية**. فرنسا: تقرير توليفي جامع صادر عن اليونسكو. 2003.

البنك الدولي. تقرير عن التنمية في العالم 2002**. بناء المؤسسات من أجل الأسواق**. القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر.

البنك الدولي. تقرير عن التنمية في العالم 1997: **الدولة في عالم متغير.** القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر.

ملخص تقرير البنك الدولي**. خيارات لسياسات طويلة الأمد للاقتصاد الفلسطيني**. تموز 2002.

موجز تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004، **نحو الحرية في الوطن العربي،** برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي الإنماء الاقتصادي والاجتماعي وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة

تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2003. **نحو بناء مجتمع المعرفة.** عمان: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي الاقتصادي والاجتماعي.

تقرير منظمة العفو الدولية. **السلطة الفلسطينية تقويض حكم القانون: المعتقلون السياسيون المحتجزون بدون تهمة أو محاكمة.** لندن. إبريل/ نيسان 1999.

تقرير ميشيل روكارد: **تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية.** تقرير فريق العمل المستقل برعاية مجلس العلاقات الخارجية. 1999.

حرب، جهاد: **تقرير حول تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي.** تحرير ناصر الريس. سلسلة التقارير القانونية (21). رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. 2000.

السعدي، بهاء الدين: **الرقابة البرلمانية على أداء الأجهزة الأمنية.** سلسلة التقارير القانونية (62). رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. كانون الأول 2005.

شاهين، محمود: **تقرير حول لجان التحقيق الفلسطينية.** سلسلة التقارير القانونية (1). رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. أيار 1998.

شلستروم، بيير: **تقرير حول مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.** سلسلة التقارير القانونية (11). رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. تموز 1999.

طوقان، طارق: **تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين.** سلسلة التقارير القانونية (22). رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. أيار 2001.

الفاصد، أريان: **أصوات الصمت- تقرير حول حرية التعبير في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية.** سلسلة التقارير القانونية (9). رام ا : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. أيار 1999.

قفيشة، معتز: **تقرير حول الجنسية الفلسطينية (1917-2000) الواقع، الوضع القانوني، ومعايير حقوق الإنسان**. سلسلة التقارير القانونية (15). رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. نيسان 2000.

كايد، عزيز: **تقرير حول إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية.** سلسلة التقارير القانونية(20). رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. 2000.

كايد**،** عزيز: **الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية**. سلسلة التقارير القانونية (29). رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. آذار 2002.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: التقرير السنوي السادس.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: التقرير السنوي السابع.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن التقرير السنوي الثامن.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: التقرير السنوي العاشر.

الاتفاقيات والقوانين

اتفاقية إعلان مبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية الفلسطينية (أوسلو1).

الاتفاقية الإسرائيلية- الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (طابا).

اتفاق حول قطاع غزة ومنطقة أريحا (اتفاقية القاهرة).

اتفاق حول العلاقات الاقتصادية (بروتوكول باريس).

بروتوكول الخليل.

مذكرة واي بلانتيشن (واي ريفر 1).

مذكرة شرم الشيخ (وآي ريفر 2).

القانون الأساسي المعدل وغير المعدل.

قانون السلطة القضائية رقم(1) لسنة 2002.

القرار بقانون رقم(2) لسنة 2006 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية.

قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (13) لسنة 1995 وتعديلاته.

قانون المطبوعات والنشر الفلسطيني رقم(9) لسنة 1995.

قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم(1) لسنة 1997.

مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطينية.

قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995.

قانون الخدمة المدنية رقم (2) لسنة 1998.

الأوامر العسكرية الإسرائيلية.

خارطة الطريق.

قانون إنشاء سلطة المياه الفلسطينية رقم (2) لسنة 1996.

قانون التعليم العالي رقم (11) لسنة 1998.

قانون الخدمة في قوى الأمن لسنة 2005.

المقابلات

مقابلة مع أ.د. عبد الستار قاسم أستاذ الفلسفة السياسية/ جامعة النجاح الوطنية.

مقابلة مع د. حسن خريشة عضو المجلس "التشريعي" الفلسطيني.

مقابلة مع المحامي إياد الأتيرة رئيس اللجنة الفرعية لنقابة المحامين الفلسطينيين في نابلس سابقا.

مواقع إلكترونية

أبراش، إبراهيم. **المجتمع المدني الفلسطيني من الثورة إلى تأسيس الدولة**. عن الموقع الالكتروني لمجلة رؤية: **http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/6/page4.htm1.**

بلانش، إيد. **من يسيطر على الأجهزة الأمنية الفلسطينية**؟ عن الموقع الإلكتروني:

http://www.icaws.org/site/modules.php?name=News&file=article&side=6678

الحسن، بلال. **لماذا يتأخر تشكيل الوزارة الفلسطينية**. عن الموقع الإلكتروني لجريدة الصباح:

http://www.alsbah.net/alsbah-nuke/modules.php?name=News&File=article&sid.3002

الصغير، جاسم. **إرهاب الدولة آلة قتل مستمرة وعائق أمام التحول الديمقراطي.** عن الموقع الالكتروني:**http://www.ahali-iraq.com/printarticle.php?id=1139&pg=opinion**

غنام، رامي. **الجنسية الفلسطينية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية**. عن الموقع الالكتروني: **http://al-bayader.com/index.asp?cat=21&issue=860**

عليوي، هادي حسن. **في مفهوم الديمقراطية**. عن الموقع الالكتروني لصحيفة الصباح:

http://www.alsabaah.com/modules.php?nameNews&file=article&sid=1809

استحداث منصب رئيس وزراء السلطة بين المصلحة الوطنية والشروط الصهيونية. تحليل سياسي 32003/20. عن الموقع الالكتروني للمركز الفلسطيني للإعلام:

http://www.palestine-info.info/arabic/analysis/2003/20-2-03.htm.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ برنامج إدارة الحكومي الدول العربية. عن الموقع الالكتروني:

http://www.pogar.org/arabic/undp/governance/transparency/asp.

تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني في الصمود. مركز التميز للمنظمات غير الحكومية. عدد 23. عن الموقع الالكتروني للمركز: **http://www.ngoce.org/content/rs2723.doc**

الموقع الالكتروني لقناة الجزيـرة:

http://www.aljazeera.net/NR/exeres/F47FEOED-E7CE-UD16-A844-F43C7AFO6371.htm

موقع عضو المجلس التشريعي السابق:

http://www.dalalsalameh.org/resolutions/WyeRiver2.htm.

الموقع الالكتروني للأمم المتحدة: **http//hdr.undp.org/reports/global/**

الموقع الإلكتروني لهيئة الإذاعة البريطانية باللغة العربية:

http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/middle_east_news/newsid_2989000/2984279.stm

المراجع الأجنبية

Human Development Report, 1990, **Concept and Measurement of human development**.

Human Development Report, 1993, **People's Participation.**

Human Development Report, 1994, **New Dimension of Human Security**.

Verba, Sidney, etal, **Participation and Political Equality**, Cambridge University, Cambridge, 1978.

Lucian w. Pye, **Aspects of Political Development**, Little, Brown and Company, Boston and Toronto, 1966.

Israeli- Palestinian interim agreement on the West Bank and Gaza Strip.

الملاحق

ملحق رقم (1): إعلان مبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية

نص "اتفاق الحكم الذاتي"

فيما يلي الترجمة الرسمية للمسودة النهائية لاتفاق الحكم الذاتي المتفق عليها في تاريخ 19 أغسطس/ آب 1993، والتي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، في واشنطن بتاريخ 1993/9/13 .

إعلان مبادئ

حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية

إن حكومة دولة إسرائيل والفريق الفلسطيني/ في الوفد الأردني الفلسطيني إلى مؤتمر السلام في الشرق الأوسط/../الوفد الفلسطيني/ممثلا الشعب الفلسطيني يتفقان على أن الوقت قد حان لإنهاء عقود من المواجهة والنزاع والاعتراف بحقوقهما المشروعة والسياسية المتبادلة والسعي للعيش في/ ظل /تعايش سلمي وبكرامة وأمن متبادلين ولتحقيق تسوية سلمية عادلة ودائمة وشاملة و مصالحة تاريخية من خلال العملية السياسية المتفق عليها.

وعليه فإن الطرفين يتفقان على المبادئ التالية:

المادة 1

هدف المفاوضات

إن هدف المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية ضمن عملية السلام الحالية في الشرق الأوسط هو من بين أمور أخرى إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية...المجلس المنتخب/ المجلس/...للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية و قطاع غزة لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات وتؤدي إلى تسوية دائمة تقوم على أساس قراري مجلس الأمن 242 و338.

من المفهوم أن الترتيبات الانتقالية هي جزء لا يتجزأ من عملية السلام بمجملها وأن المفاوضات حول الوضع الدائم ستؤدي إلى تطبيق قراري مجلس الأمن 242 و338.

المادة 2

إطار الفترة الانتقالية

إن الإطار المتفق عليه للفترة الانتقالية مبين في إعلان المبادئ هذا.

المادة 3

الانتخابات

1- من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه وفقاً لمبادئ ديمقراطية ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحرة للمجلس في إشراف ومراقبة دولية متفق عليهما بينما تقوم الشرطة الفلسطينية بتأمين النظام العام.

2- سيتم عقد اتفاق حول الصيغة المحددة للانتخابات وشروطها وفقاً للبروتوكول المرفق كملحق 1 بهدف إجراء الانتخابات في مدة لا تتجاوز التسعة أشهر من دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ.

3- هذه الانتخابات ستشكل خطوة تمهيدية انتقالية هامة نحو تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة.

المادة 4

الولاية

سوف تغطي ولاية المجلس أرض الضفة الغربية و قطاع غزة باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها في المفاوضات الوضع الدائم. يعتبر الطرفان الضفة الغربية وقطاع غزة وحدة ترابية واحدة يجب المحافظة على وحدتها وسلامتها خلال الفترة الانتقالية.

المادة 5

الفترة الانتقالية ومفاوضات الوضع الدائم

1- تبدأ فترة السنوات الخمس الانتقالية فور الانسحاب من قطاع غزة ومنطقة أريحا.
2- سوف تبدأ مفاوضات الوضع الدائم بين حكومة إسرائيل وممثلي الشعب الفلسطيني في أقرب وقت ممكن و لكن بما لا يتعدى بداية السنة الثالثة من الفترة الانتقالية.
3- من المفهوم أن هذه المفاوضات سوف تغطي القضايا المتبقية بما فيها القدس واللاجئون والمستوطنات والترتيبات الأمنية والحدود والعلاقات والتعاون مع جيران آخرين ومسائل أخرى ذات الاهتمام المشترك.
4- يتفق الطرفان على أن لا تجحف أو تخل اتفاقات المرحلة الانتقالية بنتيجة مفاوضات الوضع الدائم.

المادة 6

النقل التمهيدي للصلاحيات والمسؤوليات

1- فور دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ و/ فور/ الانسحاب من قطاع غزة ومنطقة أريحا سيبدأ نقـل للـسلطة مـن الحكومـة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى الفلسطينيين المخولين هذه المهمة كما هو مفصل هنا. سيكون هذا النقل للـسلطة ذا طبيعـة تمهيدية إلى حين تنصيب المجلس.

2- مباشرة بعد دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ والانسحاب من قطاع غزة ومنطقة أريحا وبقصد النهوض بالتنمية الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة سيتم نقل السلطة للفلسطينيين في المجالات التالية: التعليم والثقافة والصحة والشؤون الاجتماعية والضرائب المباشرة والسياحة. سيشرع الجانب الفلسطيني في بناء قوة الشرطة الفلسطينية كما هو متفق وإلى أن يتم تنـصيب المجلـس يمكـن للطرفين أن يتفاوضا على نقل لصلاحيات ومسؤوليات إضافية حسبما يتفق عليه.

المادة 7

الاتفاق الانتقالي

1-سوف يتفاوض الوفدان الإسرائيلي والفلسطيني على اتفاق حول الفترة الانتقالية/الاتفاق الانتقالي/.

2-سوف يحدد الاتفاق الانتقالي من بين أشياء أخرى هيكلية المجلس وعدد أعضائه ونقل الصلاحيات والمـسؤوليات مـن الحكومـة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى المجلس. وسوف يحدد الاتفاق الانتقالي أيضاً سلطة المجلس التنفيذية وسلطته التشريعية طبقاً للمادة 9 المذكرة أدناه والأجهزة القضائية الفلسطينية المستقلة.

3- سوف يتضمن الاتفاق الانتقالي ترتيبات سيتم تطبيقها عند تنصيب المجلس لتمكينه من الاضطلاع بكل الصلاحيات والمـسؤوليات التي تم نقلها إليه سابقاً وفقاً للمادة 6 المذكورة أعلاه .

4- من أجل تمكين المجلس من النهوض بالنمو الاقتصادي سيقوم المجلس فور تنصيبه إضافة إلى الأمور أخـرى بإنـشاء سـلطه فلسطينية للكهرباء وسلطة ميناء غزة البحري وبنك فلسطيني للتنمية ومجلس فلسطيني لتشجيع الصادرات وسـلطة فلـسطينية للبيئـة وسلطة فلسطينية للأراضي وسلطة فلسطينية لإدارة المياه وأية سلطات أخرى يتم الاتفاق عليها وفقاً للاتفاق الانتقالي الـذي سـيحدد صلاحياتها ومسؤولياتها .

5- بعد تنصيب المجلس سيتم حل الإدارة المدنية وانسحاب الحكومة العسكرية الإسرائيلية .

المادة 8

النظام العام والأمن

من أجل ضمان النظام العام و الأمن الداخلي للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة سينشئ المجلس قوة شرطة قوية بينما ستستمر إسرائيل في الاضطلاع بمسؤولية الدفاع ضد التهديدات الخارجية وكذلك بمسؤولية الأمن الإجمالي للإسرائيليين بغرض حماية أمـنهم الداخلي والنظام العام.

المادة 9

القوانين والأوامر العسكرية

1- سيخول المجلس سلطة التشريع وفقاً للاتفاق الانتقالي في مجال جميع السلطات المنقولة إليه.

2- سيراجع الطرفان بشكل مشترك القوانين والأوامر العسكرية السارية المفعول في المجالات المتبقية.

المادة 10

لجنة الارتباط المشتركة الإسرائيلية الفلسطينية

من أجل تأمين تطبيق هادئ لإعلان المبادئ هذا ولاية اتفاقات لاحقة تتعلق بالفترة الانتقالية ستشكل فور دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ لجنة ارتباط مشتركة إسرائيلية فلسطينية من أجل معالجة القضايا التي تتطلب التنسيق و قضايا أخرى ذات الاهتمام المـشترك والمنازعات.

المادة 11

التعاون الإسرائيلي الفلسطيني في المجالات الاقتصادية

إقرار بالمنفعة المتبادلة للتعاون من أجل النهوض بتطور الضفة الغربية وقطاع غزة وإسرائيل سيتم إنشاء لجنة اقتـصادية إسـرائيلية فلسطينية من أجل تطوير تطبيق البرامج المحددة في البرتوكولات المرفقة كملحق 3 وملحق 4 بأسلوب تعاوني وذلك فـور دخـول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ .

المادة 12

الارتباط والتعاون مع الأردن ومصر

سيقوم الطرفان بدعوة حكومتي الأردن ومصر للمشاركة في إقامة المزيد من ترتيبات الارتباط والتعاون بين حكومة إسرائيل والممثلين الفلسطينيين من جهة وحكومتي الأردن ومصر من جهة أخرى للنهوض بالتعاون بينهم. وستتضمن هذه الترتيبات إنشاء لجنة مستمرة ستقرر بالاتفاق الأشكال للسماح للأشخاص المرحلين من الضفة الغربية وقطاع غزة في 1967 بالتوافق مع الإجراءات الضرورية لمنع الفوضى والإخلال بالنظام. وستتعاطى هذه اللجنة مع مسائل أخرى ذات الاهتمام المشترك.

المادة 13

إعادة تموضع القوات الإسرائيلية

1- بعد دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ وفي وقت لا يتجاوز عشية انتخابات المجلس سيتم إعادة تموضع القوات العسكرية الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة بالإضافة إلى انسحاب القوات الإسرائيلية الذي تم تنفيذه وفقاً للمادة 14.

2- عند إعادة موضعة قواتها العسكرية ستسترشد إسرائيل بمبدأ وجوب إعادة تموضع قواتها العسكرية خارج المناطق المأهولة بالسكان .

3- وسيتم تنفيذ تدريجي للمزيد من إعادة التموضع في مواقع محددة بالتناسب مع تولي المسؤولية عن النظام العام والأمن الداخلي من قبل قوة الشرطة الفلسطينية وفقاً للمادة 8 أعلاه.

المادة 14

الانسحاب الإسرائيلي من قطاع غزة ومنطقة أريحا

ستنسحب إسرائيل من قطاع غزة ومنطقة أريحا كما هو مبين في البرتوكول المرفق في الملحق الثاني.

المادة 15

تسوية المنازعات

1- ستتم تسوية المنازعات الناشئة عن تطبيق أو تفسير إعلان المبادئ هذا أو أي اتفاقات لاحقه تتعلق بالفترة الانتقالية بالتفاوض من خلال لجنة الارتباط المشتركة التي ستتشكل وفقاً للمادة العاشرة أعلاه.

2- إن المنازعات التي لا يمكن تسويتها بالتفاوض يمكن أن تتم تسويتها من خلال آلية توفيق يتم الاتفاق عليها بين الطرفين .

3- للطرفين أن يتفقا على عرض المنازعات المتعلقة بالفترة الانتقالية والتي لا يمكن تسويتها من خلال التوفيق على التحكيم ومن أجل هذا الغرض وبناء على اتفاق الطرفين سينشئ الطرفان لجنة تحكيم.

المادة 16

التعاون الإسرائيلي الفلسطيني فيما يتعلق بالبرامج الإقليمية

يرى الطرفان أن مجموعات العمل في المتعددة أداة ملائمة للنهوض "بخطة مارشال" وببرامج إقليمية وبرامج أخرى بما فيها برامج خاصة للضفة الغربية وقطاع غزة كما هو مشار إليه في البرتوكول المرفق في الملحق الرابع.

المادة 17

بنود متفرقة

1- يدخل اتفاق المبادئ هذا حيز التنفيذ بعد شهر واحد من توقيعه.

2- جميع البرتوكولات الملحقة بإعلان المبادئ هذا والمحضر المتفق عليه المتعلق به سيتم اعتبارها جزءاً لا يتجزأ من هذا الاتفاق.

أبرم في واشنطن يوم ... 1993 .

عن حكومة إسرائيل — عن الوفد الفلسطيني

الولايات المتحدة الأمريكية — الفيدرالية الروسية

الشاهدان

الملحق الأول

بروتوكول حول صيغة الانتخابات و شروطها

1- فلسطينيو القدس الذين يعيشون فيها سيكون لهم الحق في المشاركة في العملية الانتخابية وفقاً لاتفاق بين الطرفين.

2- وبالإضافة يجب أن يغطي الاتفاق حول الانتخابات القضايا التالية من بين أمور أخرى:

أ- النظام الانتخابي.

ب- صيغة الإشراف والمراقبة الدولية المتفق عليها وتركيبتها الفردية .

ج- الأحكام والنظم المتعلقة بالحملة الانتخابية بما فيها ترتيبات متفق عليها لتنظيم الإعلام وإمكان الترخيص لمحطة بث إذاعي وتلفزي.

3-لن يتم الإجحاف بالوضع المستقبلي للفلسطينيين المرحلين "النازحين" الذين كانوا مسجلين يوم 4 حزيران/ يونيو 1967 بسبب عدم تمكنهم من المشاركة في العملية الانتخابية لأسباب عملية.

[المرحلون/النازحون/ تعني كل من اضطر أو أجبر على المغادرة نتيجة حرب أو نزاع يقصد بها في السياق الفلسطيني/ النازحون/ بالإضافة إلى كل من أبعد أو رحل أو منع من العودة إلى الأراضي المحتلة منذ عام 1967 وكان اسمه مسجلاً في قيود سكان الضفة الغربية وقطاع غزة بتاريخ 4 حزيران 1967- المترجم].

الملحق الثاني

بروتوكول حول انسحاب القوات الإسرائيلية من قطاع غزة ومنطقة أريحا

1- سيعقد الطرفان اتفاقا ويوقعانه خلال شهرين من تاريخ دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ حول انسحاب القوات العسكرية الإسرائيلية من قطاع غزة ومنطقة أريحا على أثر الانسحاب الإسرائيلي.

2- ستنفذ إسرائيل انسحاباً مجدولاً وبسرعة متصاعدة لقواتها العسكرية من قطاع غزة ومنطقة أريحا يبدأ فوراً مع توقيع الاتفاق حول قطاع غزة ومنطقة أريحا ويتم استكماله خلال فترة لا تتعدى الأربعة أشهر بعد توقيع هذا الاتفاق.

3- سيتضمن الاتفاق المذكور أعلاه من جملة أمور أخرى:

أ- ترتيبات لنقل هادئ وسلمي للسلطة من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى الممثلين الفلسطينيين.

ب- بنية السلطة الفلسطينية وصلاحياتها ومسؤولياتها في هذه المجالات في ماعدا الأمن الخارجي والمستوطنات والإسرائيليين والعلاقات الخارجية ومسائل أخرى متفق عليها بشكل مشترك.

ج- ترتيبات لتولي الأمن الداخلي والنظام العام من قبل قوة الشرطة الفلسطينية التي تتشكل من ضباط الشرطة المجندين محلياً ومن الخارج/ حاملي جوازات السفر الأردنية والوثائق الفلسطينية الصادرة من مصر/ إن الذين سيشاركون في قوة الشرطة الفلسطينية القادمين من الخارج يجب أن يكون مدربين كشرطة وضباط شرطة.

د- حضور دولي أو أجنبي مؤقت وفقاً لما يتفق عليه.

ه- إقامة لجنة تعاون وتنسيق فلسطينية إسرائيلية مشتركة لأغراض الأمن المتبادل.

و- برنامج للتنمية والاستقرار الاقتصادي يشمل إقامة صندوق طوارئ لتشجيع الاستثمار الأجنبي والدعم المالي والاقتصادي. وسيقوم الطرفان بالتعاون والتنسيق بشكل مشترك وبشكل منفرد مع الأطراف الإقليميين والدوليين لدعم هذه الأهداف.

ز- ترتيبات لممر آمن للأفراد وللنقل بين قطاع غزة ومنطقة أريحا.

4- الاتفاق أعلاه سيتضمن ترتيبات من أجل التنسيق بين الطرفين في ما يتعلق بمعابر:

أ)غزة- مصر

ب)أريحا- الأردن.

5- المكاتب المسؤولة عن الاضطلاع بصلاحيات السلطة الفلسطينية ومسؤولياتها حسب هذا الملحق الرقم 2 والمادة 6 من إعلان المبادئ سيكون موقعها في قطاع غزة ومنطقة أريحا في انتظار تنصيب المجلس.

6- باستثناء هذه الترتيبات المتفق عليها يبقى وضع قطاع غزة ومنطقة أريحا جزءاً لا يتجزأ من الضفة الغربية وقطاع غزة ولن يتغير خلال الفترة الانتقالية.

الملحق الثالث

بروتوكول حول التعاون الإسرائيلي الفلسطيني في البرامج الاقتصادية والتنموية

يتفق الجانبان على إقامة لجنة مستمرة إسرائيلية فلسطينية للتعاون الاقتصادي تركز بين أمور أخرى على التالي:

1-التعاون في مجال المياه بما في ذلك مشروع تطوير المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة وسيتضمن مقترحات لدراسات وخطط أ حول حقوق المياه لكل طرف وكذلك حول الاستخدام المنصف لموارد المياه المشتركة وذلك للتنفيذ خلال الفترة الانتقالية وما بعدها.

2- التعاون في مجال الكهرباء بما في ذلك برنامج لتطوير الطاقة الكهربائية والذي سيحدد كذلك شكل التعاون لإنتاج الموارد الكهربائية وصيانتها وشرائها وبيعها.

3- التعاون في مجال الطاقة بما في ذلك برنامج لتطوير الطاقة يأخذ في الاعتبار استغلال النفط والغاز لأغراض صناعية خاصة في قطاع غزة والنقب وسيشجع المزيد من الاستغلال المشترك لموارد الطاقة الأخرى. وسيأخذ هذا البرنامج في الاعتبار كذلك بناء مركب صناعي بتروكيميائي في قطاع غزة وكذلك تمديد أنابيب لنقل النفط والغاز.

4- التعاون في مجال التمويل بما في ذلك برنامج تطوير وعمل مالي لتشجيع الاستثمار الدولي في الضفة الغربية وقطاع غزة وفي إسرائيل وكذلك إقامة بنك تنمية فلسطيني.

5- التعاون في مجال النقل والاتصالات بما في ذلك برنامج يحدد الخطوط العامة لإنشاء منطقة ميناء بحري في غزة يأخذ في الاعتبار إنشاء خطوط نقل واتصالات من الضفة الغربية وقطاع غزة إلى إسرائيل وإلى بلدان أخرى وإليهما. بالإضافة سيأخذ هذا البرنامج في الاعتبار تنفيذ بناء الطرقات اللازمة والسكك الحديد وخطوط الاتصالات..إلخ.

6- التعاون في مجال التجارة بما في ذلك الدراسات وبرامج النهوض بالتجارة بما يشجع التجارة الداخلية والإقليمية وما بين الإقليمية وكذلك دراسة جدوى إنشاء مناطق تجارة حرة في قطاع غزة وفي إسرائيل وحرية الوصول المتبادل إلى هذه المناطق والتعاون في مجالات أخرى تتعلق بالتجارة.

7-التعاون في مجال الصناعة بما في ذلك برامج التطوير الصناعي الذي سيوفر مراكز البحث والتطوير الصناعي الإسرائيلي الفلسطيني المشترك والذي سيشجع المشاريع المشتركة الفلسطينية الإسرائيلية ويضع الخطوط العامة للتعاون في صناعات النسيج والمنتجات الغذائية والأدوية والالكترونيات والألماس والصناعات القائمة على الكمبيوتر والعلوم.

8- برنامج للتعاون وتنظيم علاقات العمل والتعاون في مسائل الخدمات الاجتماعية.

9-خطة لتنمية الموارد البشرية والتعاون حولها تأخذ في الاعتبار ورش عمل وندوات إسرائيلية فلسطينية مشتركة وإقامة مراكز تأهيل مهني ومراكز أبحاث وبنوك معلومات مشتركة.

10- خطة لحماية البيئة تأخذ في الاعتبار إجراءات مشتركة و/أو منسقة في هذا المجال.

11- برنامج لتطوير التنسيق والتعاون في مجال الاتصالات ووسائل الأعلام.

12- أية برامج أخرى ذات مصلحة مشتركة.

الملحق الرابع

بروتوكول حول التعاون الإسرائيلي الفلسطيني حول برنامج التنمية الإقليمية

(1) سوف يتعاون الجانبان في سياق مسعى السلام المتعدد الطرف للنهوض ببرنامج تنمية للمنطقة بما فيها الضفة الغربية وقطاع غزة تبادر إليه الدول السبع الكبرى. سيطلب الطرفان من السبعة الكبار السعي إلى إشراك دول أخرى مهتمة بهذا البرنامج مثل أعضاء منظمة التعاون والتنمية ودول ومؤسسات عربية إقليمية وكذلك أعضاء من القطاع الخاص.

(2) سوف يتشكل برنامج التنمية من عنصرين:

أ- برنامج التنمية الاقتصادية للضفة الغربية وقطاع غزة.

ب- برنامج التنمية الاقتصادية الإقليمي.

أ- برنامج التنمية الاقتصادية للضفة الغربية وقطاع غزة سيتشكل من العناصر التالية:

1- برنامج لإعادة التأهيل الاجتماعي بما في ذلك برنامج للإسكان والبناء.

2- خطة لتنمية المشاريع الاقتصادية الصغرى والمتوسطة.

3- برنامج لتنمية البنية التحتية/ المياه والكهرباء والنقل والاتصالات...إلخ.

4- خطة للموارد البشرية.

5- برامج أخرى.

ب- ويمكن أن يتشكل برنامج التنمية الاقتصادية الإقليمي من العناصر التالية:

1- إقامة صندوق تنمية للشرق الأوسط كخطوة أولى وبنك تنمية للشرق الأوسط كخطوة ثانية.

2- تطوير خطة إسرائيلية فلسطينية أردنية مشتركة لتنسيق استغلال منطقة البحر الميت.

3- قناة البحر المتوسط/غزة/البحر الميت.

4- تحلية المياه إقليمياً ومشاريع تطوير أخرى للمياه.

5- خطة إقليمية للتنمية الزراعية تتضمن مسعى إقليمياً للوقاية من التصحر.

6- ربط الشبكات الكهربائية في ما بينها.

7- التعاون الإقليمي من أجل نقل الغاز والنفط وموارد الطاقة الأخرى وتوزيعه واستغلاله صناعياً.

8- خطة تنمية إقليمية للسياحة والنقل والاتصالات السلكية واللاسلكية.

9- التعاون الإقليمي في مجالات أخرى.

(3) سيعمل الطرفان على تشجيع مجموعات العمل المتعددة الطرف وسينسقان بهدف إنجاحها. كما سيشجع الطرفان النشاطات الواقعة ما بين/ اجتماعات، مجموعات العمل/ وكذلك دراسات الجدوى والدراسات التمهيدية لها ضمن مجموعات العمـل المتعـددة الطـرف المختلفة.

المحضر المتفق عليه

لإعلان المبادئ حول ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي

(أ) تفاهمات واتفاقات عامة

أية صلاحيات ومسؤوليات يتم نقلها إلى الفلسطينيين وفقاً لإعلان المبادئ قبل تنصيب المجلس ستخضع للمبادئ نفسها المتعلقة بالمـادة الرابعة كما هو مبين في المحضر المتفق عليه أدناه.

ب- تفاهمات واتفاقات محددة.

المادة الرابعة

من المفهوم أن:

1- ولاية المجلس ستمتد على أرض الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء تلك المسائل التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع الدائم: القدس والمستوطنات والمواقع العسكرية والإسرائيليين.

2- ستسري ولاية المجلس في ما يخص الصلاحيات والمسؤوليات والمجالات والسلطات المنقولة إليه المتفق عليها.

المادة السادسة

من المتفق عليه أن يكون نقل السلطة كما يلي:

1- يقوم الجانب الفلسطيني بإبلاغ الجانب الإسرائيلي أسماء الفلسطينيين المفوضـين الـذين سـيتولون الـصلاحيات والـسلطات والمسؤوليات التي ستنتقل إلى الفلسطينيين وفقاً لإعلان المبادئ في المجالات التالية: التعليم والثقافة والصحة والشؤون الاجتماعيـة والضرائب المباشرة والسياحة وأية سلطات أخرى متفق عليها.

2- من المفهوم أن حقوق هذه المناصب والتزاماتها لن تتأثر.

3- ستستمر كل من المجالات الموصوفة أعلاه في التمتع بالتخصيصات الموجودة في الموازنة وفقاً لترتيبات يتم الاتفاق عليها من الطرفين. وستأخذ هذه الترتيبات في الاعتبار التعديلات الضرورية المطلوبة من أجل تضمين الضرائب التي تتم جبايتها من مكتـب الضرائب المباشرة.

4- فور تنفيذ إعلان المبادئ سيباشر الوفدان الإسرائيلي والفلسطيني مفاوضات حول خطة مفصلة لنقل السلطة علـى المناصـب السابقة وفقاً للتفاهمات المذكورة أعلاه.

المادة السابعة

كما سيتضمن الاتفاق الانتقالي ترتيبات للتنسيق والتعاون.

المادة الثامنة

انسحاب الحكومة العسكرية لن يحول دون ممارسة إسرائيل الصلاحيات والمسؤوليات غير المنقولة إلى المجلس.

المادة التاسعة

من المفهوم أن الاتفاق الانتقالي سيتضمن ترتيبات للتعاون والتنسيق في هذا الخصوص. كما أنه من المتفق عليه أن يتم إنجـاز نقـل الصلاحيات والمسؤوليات إلى الشرطة الفلسطينية بطريقة ممرحلة كما هو متفق عليه في الاتفاق الانتقالي.

من المتفق عليه أنه فور دخول إعلان المبادئ حيز التنفيذ سيقوم الوفدان الإسرائيلي والفلسطيني بتبادل أسماء الأفراد المعنيـين مـن الطرفين كأعضاء في لجنة الارتباط الإسرائيلية- الفلسطينية المشتركة.

كما أنه من المتفق عليه أن يكون لكل طرف عدد متساو من الأعضاء في اللجنة المشتركة وستتخذ اللجنة المشتركة قراراتها بالاتفـاق ويمكن للجنة المشتركة أن تضيف تقنيين وخبراء آخرين حسب الضرورة وستقرر اللجنة المشتركة وتيرة اجتماعاتها ومكان أو أماكن عقدها.

الملحق الثاني:

من المفهوم انه لاحقاً للانسحاب الإسرائيلي ستستمر إسرائيل في مسؤولياتها عن الأمن الخارجي وعن الأمن الداخلي والنظـام العـام للمستوطنات والإسرائيليين.

ويمكن للقوات العسكرية والمدنيين الإسرائيليين أن يستمروا في استخدام الطرقات بحرية داخل قطاع غزة ومنطقة أريحا.

أبرم في واشنطن العاصمة في تاريخ 1993

عن حكومة إسرائيل	عن الوفد الفلسطيني
الشاهدان	
الولايات المتحدة الأميركية	الفيدرالية الروسية

الجدول الزمني لتطبيق الاتفاق

- يبدأ تطبيق إعلان المبادئ الخاص بالحكم الذاتي في الأراضي المحتلة بعد شهر على توقيعه، المتوقع أن يتم خلال أيام في واشنطن في إطار مفاوضات السلام.
- في الشهرين اللذين يعقبان دخول إعلان المبادئ حيز التنفيذ يبرم الطرفان اتفاقاً على انسحاب القوات الإسرائيلية من قطاع غـزة ومنطقة أريحا في الضفة الغربية.
- ما أن يدخل إعلان المبادئ حيز التنفيذ تقوم إسرائيل في المقابل بنقل محدود للسلطات إلى الفلسطينيين.
- فور التوقيع على الاتفاق الخاص بقطاع غزة ومنطقة أريحا، تقوم إسرائيل بسرعة ووفق برنامج محدد بسحب قواتها العسكرية من قطاع غزة ومنطقة أريحا. ويتم هذا الانسحاب في فترة لا تتجاوز أربعة أشهر بعد توقيع الاتفاق.
- تجري انتخابات مباشرة لانتخاب مجلس فلسطيني للحكم الذاتي في الأراضي المحتلة بعد تسعة شهور على الأكثر من دخول إعلان المبادئ حيز التنفيذ وبعد تشكيل المجلس الفلسطيني، على الحكم العسكري الإسرائيلي الانسحاب.
- تعيد القوات الإسرائيلية انتشارها خارج المناطق المأهولة في باقي الضفة الغربية في مدة أقصاها عشية إجراء الانتخابات. وتجري عمليات إعادة انتشار أخرى للقوات الإسرائيلية في مواقع محددة مسبقاً، وفي شكل تدريجي جنباً إلى جنـب مـع تـولي الـشرطة الفلسطينية مسؤولية النظام العام والأمن الداخلي.
- تبدأ المرحلة الانتقالية لخمس سنوات مع الانسحاب من قطاع غزة ومن منطقة أريحا.
- تبدأ المفاوضات على الوضع النهائي للأراضي المحتلة في أسرع وقت ممكن وكحد أقصى في بداية العام الثالـث مـن المرحلـة الانتقالية.

الملحق رقم (2). الاتفاقية الإسرائيلية- الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة

حكومة دولة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية

(يشار إليها "م.ت.ف")، الممثلة للشعب الفلسطيني؛

ديباجة

ضمن عملية سلام شرق الأوسط التي بدأت في مدريد في شهر تشرين أول عام 1991؛

تؤكدان عزمهما على وضع نهاية لعقود من المواجهات والعيش في ظل تعايش سلمي كرامة وأمن متبادلين، في الوقت الذي يعترفان فيه بحقوقهما الشرعية والسياسية متبادلة،

تؤكدان رغبتهما في تحقيق تسوية سلمية، وعادلة، دائمة، وشاملة وصلح تاريخي من خلال العملية السياسية المتفق عليها؛

معترفتان بأن العملية السلمية والعهد الجديد التي أحدثته، إضافة إلى العلاقات الجديدة التي تأسست بين الجانبين، كما هو موصوف أعلاه غير قابلة للفسخ أو النقض، وبعزم الطرفان على الحفاظ ودعم واستمرار العملية السلمية.

معترفتان أن الهدف من المفاوضات الإسرائيلية- الفلسطينية ضمن عملية سلام الشرق الأوسط الحالية هو، بالإضافة إلى أمور أخرى، إقامة سلطة الحكم الذاتي الفلسطيني الانتقالي، بمعنى المجلس المنتخب ("المجلس" أو "المجلس الفلسطيني") والرئيس المنتخب للسلطة التنفيذية، للشعب الفلسطيني في الضفة وقطاع غزة، لفترة انتقالية لا تتعدى الخمس سنوات من تاريخ توقيع اتفاق قطاع غزة ومنطقة أريحا في القاهرة بتاريخ 4 أيار 1994 (من الآن فصاعداً "اتفاقية غزة-أريحا")، تؤدي إلى حل نهائي على أساس قراري مجلس الأمن 242 و338؛

تؤكدان على تفاهمها بأن ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي في هذه الاتفاقية هي جزء لا يتجزأ من العملية السلمية؛ وأن مفاوضات الوضع النهائي والتي ستبدأ بأسرع وقت ممكن ولكن في وقت لا يتعدى 4 أيار 1996 ستقود إلى تطبيق قراري مجلس الأمن 242 و 383؛ وأن الاتفاقية ستسوي جميع قضايا المرحلة الانتقالية وأن لا يكون هناك قضايا مؤجلة لأجندة مفاوضات الوضع الدائم؛

تؤكدان التزامهما بالاعتراف المتبادل والالتزامات المعبر عنها بالرسائل المؤرخة بتاريخ 9 أيلول 1993، الموقعة والمتبادلة بين رئيس وزراء إسرائيل ورئيس م.ت.ف.

راغبان أن يدخلا إلى حيز التنفيذ اتفاقية إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية الموقعة في واشنطن، مقاطعة كولومبيا بتاريخ 13 أيلول 1993 والمحضر المتفق عليه له (فيما يلي "إعلان المبادئ") وبالتحديد المادة الثالثة والملحق الأول المتعلق بإجراء انتخابات سياسية عامة حرة ومباشرة للمجلس ولرئيس السلطة التنفيذية حتى يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة من انتخاب ممثلين وموضع محاسبة وبشكل ديمقراطي؛

معترفان إن هذه الانتخابات سوف تشكل خطوة تمهيدية انتقالية نحو تحقيق الحقوق الشرعية للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة والتي توفر الأسس الديمقراطية لإقامة مؤسسات فلسطينية؛

تؤكدان التزاميهما المتبادل للعمل، بموجب هذه الاتفاقية، مباشرة، بفعالية، وبتأثير ضد أعمال الإرهاب أو التهديد به، والعنف، أو التحريض، بغض النظر ما إذا اقترفت من قبل فلسطينيين أو إسرائيليين.

لاحقاً اتفاقية غزة- أريحا، واتفاقية النقل الأولى للصلاحيات والمسؤوليات الموقعة في إيريز بتاريخ 29 آب 1994 (فيما يلي"اتفاقية النقل الأولي") وبروتوكول النقل الإضافي للصلاحيات والمسؤوليات الموقعة في القاهرة بتاريخ 27 آب 1995 (فيما يلي "بروتوكول النقل الإضافي")؛ وهذه الاتفاقيات الثلاث سوف تبدل بهذه الاتفاقية . **وعلى هذا تم الاتفاق على ما يلي:**

الفصل الأول- المجلس

المادة الأولى

نقل السلطة

1- ستنقل إسرائيل صلاحيات ومسؤوليات كما هو محدد في هذه الاتفاقية من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى المجلس بموجب هذه الاتفاقية. وسوف تستمر إسرائيل في ممارسة صلاحياتها ومسؤولياتها التي لم يتم نقلها.

2- لحين تنصيب المجلس، فإن الصلاحيات والمسؤوليات المنقولة إلى المجلس سيتم ممارستها من قبل السلطة الفلسطينية المشكلة بموجب اتفاقية غزة- أريحا، والتي سوف يكون لها أيضاً جميع الحقوق، والمسؤوليات، والواجبات الملقاة على عاتق المجلس في هذا

الخصوص. وعلى هذا، فإن مصطلح "المجلس" في جميع أماكن هذه الاتفاقية سوف يفسر، ولحين تنصيب المجلس، على أنـه يعنـي السلطة الفلسطينية.

3- نقل الصلاحيات والمسؤوليات لقوات الشرطة المشكلة من قبل المجلس الفلسطيني بموجب المادة الرابعة عشر أدناه (يشار إليهـا من الآن فصاعداً "الشرطة الفلسطينية") سيتم بشكل مرحلي، كما هو مفصل في هذه الاتفاقية وفي البروتوكول الخاص بترتيبات الأمن وإعادة الانتشار الملحق بهذه الاتفاقية (يشار إليه من الآن فصاعداً " بالملحق الأول").

4- بالنسبة إلى نقل وتولي السلطة في المجالات المدنية، سيتم نقل وتولي الصلاحيات والمسؤوليات كما نص عليها في بروتوكـول المدنية المرفق لهذه الاتفاقية كملحق 3 (وفيما يلي"ملحق 3").

5- بعد تنصيب المجلس، سيتم حل الإدارة المدنية في الضفة الغربية وستنسحب الحكومة العسكرية الإسرائيلية. لن يحول انـسحاب الحكومة العسكرية من ممارستها الصلاحيات والمسؤوليات غير المنقولة إلى المجلس.

6- ستشكل لجنة مشتركة للتعاون والتنسيق في الشؤون المدنية (فيما يلي "الـ CAC") ولجنتان فرعيتان للعلاقات المدنية المشتركة لقطاع غزة والضفة الغربية بالتوالي ومكاتب إقليمية للارتباط المدني لأجل توفير تنسيق وتعاون في الأمور المدنيـة بـين المجلـس وإسرائيل، كما هو مفصل في الملحق 3.

7- ستقام مكاتب المجلس ومكاتب رئيسه وسلطته التنفيذية واللجان الأخرى الواقعة في المناطق تحت الولاية الفلسطينية في الـضفة الغربية وقطاع غزة.

المادة الثانية

الانتخابات

1- حتى يحكم الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة وفقاً لمبادئ ديمقراطية، ستجري انتخابات سياسية عامـة مباشـرة وحرة للمجلس ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس وفقاً للأحكام المنصوص عليها في بروتوكول الانتخابات المرفق كملحق 2 (فيما يلـي "ملحق 2").

2- هذه الانتخابات ستشكل خطوة تمهيدية انتقالية مهمة باتجاه تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة وستوفر قاعدة ديمقراطية لإقامة المؤسسات الفلسطينية.

3- بإمكان فلسطيني القدس والذي يعيشون هناك المشاركة في عملية الانتخابات وفقاً للأحكام المنصوص عليها في هذا الاتفاق وفي المادة السادسة للملحق الثاني في (ترتيبات الانتخابات بخصوص القدس).

4- سيعلن رئيس السلطة الفلسطينية عن الانتخابات مباشرة بعد توقيع هذه الاتفاقية والتي ستنفذ في اقرب توقيت عملي بعـد إعـادة انتشار القوات الإسرائيلية وفقاً الملحق 1، ومتوافق مع متطلبات الجدول الزمني للانتخابات كما هو موضح في الملحـق 2، قـانون وأنظمة الانتخابات، كما هو منصوص عليه في المادة الأولى من الملحق 2.

المادة الثالثة

بنية المجلس الفلسطيني

1- المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيشكلان سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني والتـي سـيتم انتخابها من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية، القدس، وقطاع غزة للفترة الانتقالية المتفق عليها في الملحق 1 من إعلان المبادئ.

2- سيحصل المجلس على صلاحيات تشريعية وتنفيذية وفقاً للمادة 7 و 9 من إعلان المبـادئ. وسـيكون مـسؤولاً عـن جميـع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والمسؤوليات المنقولة إليه بموجب هذه الاتفاقية. ممارسة صلاحيات تشريعية ستكون وفقاً للمادة 18 لهذه الاتفاقية (الصلاحيات التشريعية للمجلس).

3- المجلس ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سينتخبوا مباشرة وفي آن واحد من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية والقـدس وقطاع غزة بموجب أحكام هذه الاتفاقية وقانون وأنظمة الانتخابات والتي لن تكون مخالفة لأحكام هذه الاتفاقية.

4- المجلس ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سينتخبوا لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات من تاريخ التوقيع على اتفاقية غزة- أريحا الموقعة في 4 أيار 1994.

5- بعد تنصيبه مباشرة، سينتخب المجلس من بين أعضاءه متحدثاً (Speaker). سيرأس المتحدث اجتماعات المجلس، ويـديره، ويدير لجانه، يقر جدول أعمال كل اجتماع، ويضع أمام المجلس اقتراحات للتصويت وإعلان النتائج.

6- ولاية المجلس ستكون كما هو محدد في المادة 17 من هذه الاتفاقية (الولاية).

7- أن تنظيم، بنية، ووظيفة المجلس ستحدد بموجب هذه الاتفاقية وبموجب القانون الأساسي لسلطة الحكم الذاتي الانتقالي الفلسطيني، والذي سيتبناه المجلس. والقانون الأساسي وأي أنظمة تقام من خلاله لن تكون خلافاً لأحكام هذه الاتفاقية.

8- سيكون المجلس مسؤولاً من خلال صلاحياته التنفيذية عن المكاتب، الخدمات والدوائر المنقولة له وباستطاعته تأسيس، وفق ولايته، وزارات وهيئات فرعية، بناءاً على احتياجاته لتنفيذ مسؤولياته.

9- سيقدم المتحدث، من أجل موافقة المجلس، أنظمة إجرائية داخلية مقترحة لتسيير، ضمن أشياء أخرى، عمليات أخذ القرار في المجلس وأشياء أخرى.

المادة الرابعة

حجم المجلس

المجلس الفلسطيني سيشكل من 82 ممثل ورئيس السلطة التنفيذية والذي سيتم انتخابهم مباشرة وبوقت واحد من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية، والقدس، وقطاع غزة.

المادة الخامسة

السلطة التنفيذية للمجلس

1- سيكون للمجلس لجنة تمارس السلطات التنفيذية للمجلس وستشكل بموجب البند الرابع أدناه (من الآن فصاعداً السلطة التنفيذية).

2- ستعطى السلطة التنفيذية الصلاحيات التنفيذية للمجلس وستمارسها بالنيابة عن المجلس وستحدد إجراءاتها الداخلية وعمليات أخذ القرار بنفسها.

3- سينشر المجلس أسماء أعضاء اللجنة/ السلطة التنفيذية مباشرة بعد تعيينهم الأولي وأية تغييرات لاحقة.

4- أ- سيكون رئيس السلطة التنفيذية بحكم وظيفته عضواً في السلطة التنفيذية.

ب- جميع الأعضاء الآخرين في لجنة/ السلطة التنفيذية، باستثناء ما ورد في الفقرة الفرعية- ج- أدناه، سيكونوا أعضاء في المجلس، وسيتم اختيارهم واقتراحهم للمجلس من قبل رئيس السلطة التنفيذية وبقرار من قبل المجلس.

ج- سيكون لرئيس السلطة التنفيذية الحق في تعيين بعض الأشخاص، على أن لا يتعدى عددهم 20% من مجمل أعضاء السلطة التنفيذية، والذين ليسوا أعضاء في المجلس من أجل ممارسة سلطات تنفيذية وفي المشاركة في الأعمال الحكومية. ليس للأعضاء المعينين حق التصويت في اجتماعات المجلس.

د- يكون أعضاء السلطة التنفيذية غير المنتخبين عنواناً صحيحاً في منطقة تحت ولاية المجلس.

المادة السادسة

لجان المجلس الأخرى

1- بإمكان المجلس أن يشكل لجان صغرى لتسهيل إجراءات عمل المجلس والمساعدة في السيطرة على نشاط السلطة التنفيذية.

2- ستضع كل لجنة إجراءاتها الخاصة في أخذ القرار وذلك ضمن الإطار العام لتنظيم وهيكلية المجلس.

المادة السابعة

حكومة علنية

1- جميع اجتماعات المجلس ولجانها، باستثناء اجتماعات السلطة التنفيذية، ستكون مفتوحة أمام الجمهور، إلا إذا قرر المجلس أو اللجنة المعنية غير ذلك على خلفية أسرار أمنية، أو تجارية، أو شخصية.

2- المشاركة في نقاشات المجلس ولجانها ونقاشات السلطة التنفيذية ستكون محدودة فقط لأعضاء كل منها. بالإمكان دعوة خبراء لمثل هذه الاجتماعات للحديث عن قضايا محددة ومن أجل الغرض المذكور.

المادة الثامنة

المراجعة القضائية

أي شخص أو منظمة تأثرت من أي نشاط أو قرار صادر عن رئيس السلطة التنفيذية للمجلس أو من أي عضو من السلطة التنفيذية، ويعتقد أن مثل هذا النشاط أو القرار يتعدى سلطة رئيس المجلس أو العضو، أنه غير صحيح من الناحية القانونية أو الإجرائية، بإمكانه التقدم إلى المحكمة العدلية الفلسطينية المختصة من أجل مراجعة مثل هذا النشاط أو القرار.

المادة التاسعة

صلاحيات ومسؤوليات المجلس

1- استناداً إلى أحكام هذه الاتفاقية، فإن للمجلس، ضمن ولايته، صلاحيات تشريعية كما نص عليها في المادة الثامنة عشر من هذه الاتفاقية، بالإضافة إلى صلاحيات تنفيذية.

2- ستغطي الصلاحيات التنفيذية للمجلس الفلسطيني جميع الأمور ضمن ولايتها المنصوص عليها في هذه الاتفاقية أو في أي اتفاق مستقبلي بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية، ستشمل هذه الصلاحيات صلاحية رسم وعمل سياسات فلسطينية والإشراف على تنفيذها والمصادقة على أي لوائح أو أنظمة ضمن الصلاحيات المناطة من خلال تشريع مصادق عليه أو من خلال قرارات إدارية ضرورية لتحقيق الحكم الذاتي الفلسطيني، صلاحيات التوظيف ورفع قضايا أو أن تقاضى، وإبرام عقود، وصلاحية حفظ وإدارة سجلات وقيود السكان، وإصدار الشهادات، والرخص والوثائق.

3- القرارات والمشاريع التنفيذية للمجلس الفلسطيني يجب أن تتوافق مع أحكام هذه الاتفاقية.

4- بإمكان المجلس الفلسطيني اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة من أجل فرض القانون وأي من قراراته، وتقديم إجراءات أمام المحاكم وهيئات التحكيم الفلسطينية.

5- أ- بناءاً على إعلان المبادئ، لن يكون للمجلس صلاحيات ومسؤوليات في مجال العلاقات الدولية والتي تشمل تأسيس سفارات أو قنصليات أو أي ممثليات أو ملحقيات في الخارج أو السماح بتأسيسها في الضفة الغربية أو غزة، أو تعيين أو قبول موظفين دبلوماسيين، أو ممارسة مهام دبلوماسية.

ب- بالرغم من أحكام هذا البند، فبإمكان منظمة التحرير الفلسطينية أن تجري في مفاوضات توقع اتفاقيات مع دول أو منظمات دولية لمصلحة المجلس في الأمور التالية فقط:

(1) اتفاقيات اقتصادية كما هو منصوص عليه بوضوح في الملحق الخامس من هذه الاتفاقية؛

(2) اتفاقيات مع دول مانحة من أجل تنفيذ ترتيبات لتقديم المساعدات للمجلس؛

(3) اتفاقيات من أجل تنفيذ خطط التنمية الإقليمية كما هي موضحة في الملحق الرابع من إعلان المبادئ أو في اتفاقيات دخلت في إطار المفاوضات المتعددة؛ و

(4) اتفاقيات ثقافية، علمية، أو تعليمية،

ج- المعاملات ما بين المجلس وممثلي الدول والمنظمات الدولية إضافة إلى تأسيس مكاتب تمثيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة عدى عن تلك المذكورة في الفقرة 5 أ أعلاه وذلك من اجل تنفيذ الاتفاقيات المنصوص عليها في الفقرة 5 ب، لن يتم اعتبارها على أنها علاقات دولية.

6-مع مراعاة أحكام هذا الاتفاق، فسيكون للمجلس، ضمن صلاحياته، نظام قضائي مستقل للمحاكم والهيئات الحكمية الفلسطينية.

الفصل الثاني- إعادة الانتشار والترتيبات الأمنية

المادة العاشرة

إعادة انتشار القوات العسكرية الإسرائيلية

1- ستغطي المرحلة الأولى لإعادة انتشار العسكرية الإسرائيلية المناطق السكانية في الضفة الغربية- المدن، القرى، ومخيمات اللاجئين، والخرب- كما هو منصوص عليه في الملحق الأول، وستكتمل قبل عشية الانتخابات الفلسطينية، بمعنى آخر، 22 يوماً قبل يوم الانتخابات.

2- إعادة انتشار لاحقة للقوات العسكرية الإسرائيلية لمواقع عسكرية محددة ستبدأ مباشرة بعد تنصيب المجلس وسيتم تنفيذها تدريجياً بتزامن مع تولي الشرطة الفلسطينية مسؤوليات النظام العام والأمن الداخلي، وستتم خلال 18 شهر من تنصيب المجلس كما هو موضح في المواد 11 (الأرض) و13 (الأمن) أدناه والملحق الأول.

3- ستنتشر الشرطة الفلسطينية وستتولى مهام النظام العام والأمن الداخلي للفلسطينيين بشكل مرحلي بناء على المادة 13 (الأمن) أدناه والملحق الأول.

4- ستستمر إسرائيل في القيام بمسؤوليات الأمن الخارجي، إضافة إلى مسؤولية الأمن الشامل للإسرائيليين وذلك من أجل المحافظة على أمنهم الداخلي والنظام العام.

5- لهدف هذه الاتفاقية، "قوات الأمن الإسرائيلية" تشمل الشرطة الإسرائيلية وقوات أمن إسرائيلية أخرى.

المادة الحادية عشر

الأرض

1- ينظر الجانبان للضفة الغربية وقطاع غزة على أنهما وحدة واحدة إقليمية واحدة، وسيتم المحافظة على وضعها ووحدة أراضيها خـلال المرحلة الانتقالية.

2- يتفق الطرفان على أن منطقة الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها فـي مفاوضـات المرحلـة النهائية، ستقع تحت ولاية المجلس الفلسطيني وسيتم ذلك بشكل مرحلي خلال 18 شهر من يوم تنصيب المجلس كما هو موضح أدناه:

أ- أراض في مناطق سكنية (المناطق أ، ب)، بما في ذلك أراضي الدولة وأراضي الوقف ستقع تحت ولاية السلطة الفلسطينية في المرحلة الأولى لإعادة الانتشار.

ب- جميع الصلاحيات والمسؤوليات المدنية، بما فيها التنظيم الهيكلي في مناطق أ،ب كما نص عليها في الملحق الثالث، ستنقل وستعطى إلى السلطة الفلسطينية خلال المرحلة الأولى لإعادة الانتشار.

ج- في المنطقة ب، خلال المرحلة الأولى لإعادة الانتشار، ستنقل إسرائيل للمجلس صلاحيات ومسؤوليات مدنية غير مرتبطة بالأراضي، كما هو منصوص عليه في الملحق الثالث.

د- إعادة انتشار أخرى لقوات عسكرية إسرائيلية لمواقع عسكرية محددة سيتم تنفيذها تدريجياً بموجب إعلان المبادئ في ثلاث مراحل، سيتم تحقيق كل منها في فترة مدتها ستة أشهر، بعد تنصيب المجلس، والتي ستكتمل خلال 18 شهراً من تاريخ تنصيب المجلس.

ه- خلال مراحل إعادة الانتشار الأخرى والتي ستكتمل خلال 18 شهر من تاريخ تنصيب المجلس، صـلاحيات ومـسؤوليات متعلقة بالأراضي سيتم نقلها تدريجياً إلى الولاية الفلسطينية والتي ستغطي مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، ما عدا القـضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي.

و- المواقع العسكرية المحددة والمذكورة في المادة العاشرة، البند 2 أعلاه ستحدد في المراحل الأخرى لإعادة الانتشار، خلال إطار زمني محدد ينتهي في وقت لا يتعدى 18 شهر من تاريخ تنصيب المجلس وسيتم التفاوض عليها في مفاوضـات الوضـع النهائي.

3- لإغراض هذه الاتفاقية ولحين اكتمال المحلة الأولى لإعادة الانتشار:

أ- "المنطقة أ" تعني المناطق المأهولة والمرسومة بخط أحمر ومظللة بلون بني على الخارطة المرفقة رقم1.

ب- "المنطقة ب" تعني المناطق المأهولة والمرسومة بخط أحمر ومظللة بلون أصفر على الخارطة المرفقـة رقـم1، وكـذلك المناطق المقام عليها أبنية في الخرب المدونة في اللائحة في الذيل 6 للملحق 1. و

ج- "المنطقة ج" تعني مناطق في الضفة الغربية خارج مناطق (أ) و(ب) والتي، باستثناء قضايا سيتم التفـاوض عليهـا فـي مفاوضات الوضع النهائي، سيتم نقلها تدريجياً للولاية الفلسطينية بموجب هذه الاتفاقية.

المادة الثانية عشر

ترتيبات للأمن والنظام العام

1- من أجل ضمان النظام العام والأمن الداخلي للفلسطينيين في الضفة وقطاع غزة، سيشكل المجلس قوة شرطية قوية كمـا نـصت عليها المادة 14 أدناه. ستستمر إسرائيل في تحمل مسؤوليات الدفاع ضد التهديدات الخارجية: بما في ذلك مسؤولية حمايـة الحـدود المصرية والأردنية، والدفاع ضد التهديدات الخارجية من البحر ومن الجو أيضا، إضافة إلى المسؤولية للأمن الشامل للإسرائيليين في المستوطنات، من أجل ضمان أمنهم الداخلي والنظام العام، وسيكون لها صلاحيات أخذ الخطوات الضرورية لمواجهة هذه المسؤولية.

2- ترتيبات وآليات تنسيق أمنية متفق عليها موضحة في الملحق الأول.

3- سيتم تشكيل لجنة تنسيق وتعاون مشتركة من أجل الأمن المتبادل (ستسمى من الآن فصاعداً "JSC")، بالإضافة إلى لجنة أمـن إقليمي مشتركة (من الآن فصاعداً و"PSCs")، ومكاتب مشتركة للتنسيق في المناطق (من الآن فصاعداً "DCOs")، كما نص عليه في الملحق الأول.

4- بالإمكان مراجعة الترتيبات الأمنية المنصوص عليها في هذه الاتفاقية وفي الملحق الأول بناءاً على طلب أحد الطـرفين ويمكـن تعديلها بالاتفاق المتبادل للإطراف. ترتيبات محددة للمراجعة مشمولة في الملحق الأول.

5- لغرض هذه الاتفاقية، "المستوطنات" تعني في الضفة الغربية- المستوطنات في المنطقة ج، وفي قطاع غزة- مستوطنات غـوش قطيف إيريز، إضافة إلى المستوطنات الأخرى كما هي موضحة في الخارطة رقم 2 المرفقة.

المادة الثالثة عشر

الأمن

1- عند اكتمال إعادة انتشار القوات العسكرية الإسرائيلية في أي لواء، كما هو محدد في المرفق 1 للملحق الأول، فإن المجلس سوف يتسلم الصلاحيات والمسؤوليات للأمن الداخلي والنظام العام في المنطقة أ من اللواء.

2- أ- سوف يكون هناك إعادة انتشار كاملة للقوات العسكرية الإسرائيلية في المنطقة ب. سوف تقوم إسرائيل بنقل مسؤولية النظام العام عن الفلسطينيين إلى المجلس الذي سيقوم باستلامها. سيكون لإسرائيل المسؤولية العليا للأمن من أجل حماية الإسرائيليين ومواجهة خطر الإرهاب.

ب- في المنطقة ب ستستلم الشرطة الفلسطينية مسؤولية النظام العام للفلسطينيين الذي سيتم انتشارهم من أجل تأمين الاحتياجات والمتطلبات الفلسطينية بالوجه التالي:

1) ستشكل الشرطة الفلسطينية 25 محطة ومركز شرطة في مدن وقرى وأماكن أخرى محددة في المرفق 2 للملحق الأول وكما رسمت على الخارطة رقم 3. بإمكان الـ RSC التابع للضفة الغربية الموافقة على تأسيس محطات ومراكز شرطة أخرى إذا اقتضت الحاجة.

2) ستكون الشرطة الفلسطينية مسؤولة عن معالجة قضايا النظام العام والتي يتورط بها الفلسطينيون فقط.

3) ستعمل الشرطة الفلسطينية بحرية في المناطق المأهولة والتي يقع بها مراكز ومحطات شرطة كما هو منصوص في البنود ب (1) أعلاه.

4) في حين أن تحرك الشرطة الفلسطينية بالزي الرسمي في المنطقة ب، والتي هي خارج المناطق الموجود بها مراكز ومواقع للشرطة الفلسطينية، ستنفذ بعد التنسيق والتصديق لها من الـDCO المعنية بثلاثة أشهر بعد استكمال إعادة الانتشار من منطقة ب، تستطيع الـ DCO's أن تقرر أن تحرك الشرطة الفلسطينية من مراكز الشرطة في المنطقة ب إلى المدن والقرى الفلسطينية في منطقة ب على الطرق المستعملة فقط من قبل الفلسطينيين بعد إعلام الـ DCO.

5) إن التنسيق لتحرك مخطط كهذا قبل التصديق عليه من خلال الـ DCO المعتمد يجب أن يشتمل على خطة مبرمجة، بما في ذلك عدد أفراد الشرطة، ونوع وعدد قطع السلاح والعربات المنوي استخدامها. هذا يجب أن يشتمل أيضا على تفصيلات لترتيبات من أجل ضمان التنسيق المستمر من خلال حلقات الاتصال الملائمة، البرنامج الدقيق لتحرك العملية المخطط لها داخل المنطقة، إضافة إلى المكان المقصود والطريق المستخدمة لذلك، مدتها المقترحة وبرامج الرجوع إلى محطة أو مركز الشرطة. سيقدم الجانب الإسرائيلي في الـ DCO إلى الجانب الفلسطيني رده بعد استلام طلب لتحرك الشرطة، بموجب هذه الفقرة، خلال يوم واحد في الحالات العادية والروتينية أو في فترة لا تتعدى الساعتين في حالات الطوارئ.

6) ستقوم الشركة الفلسطينية والقوات العسكرية الإسرائيلية بنشاطات أمنية مشتركة على الطرق الرئيسة كما هو منصوص عليه في الملحق الأول.

7) ستخبر الشرطة الفلسطينية الـ RSC التابع للضفة الغربية عن أسماء أفراد الشرطة، أرقام عربات الشرطة، والأرقام المتسلسلة للأسلحة، بخصوص كل محطة أو مركز شرطة في المنطقة ب.

8) إعادة انتشار أخرى من منطقة (ج) ونقل مسؤوليات الأمن الداخلي للشرطة الفلسطينية في مناطق (ب) و(ج) ستتم خلال ثلاث مراحل، كل مرحلة تستمر بعد فترة ستة أشهر، وستكتمل 18 شهراً بعد تنصيب المجلس، باستثناء قضايا مفاوضات الوضع النهائي ومسؤوليات إسرائيل الشاملة عن الإسرائيليين والحدود.

9) الإجراءات المفصلة في هذا البند سيتم مراجعتها خلال ستة أشهر بعد اكتمال المرحلة الأولى لإعادة الانتشار.

المادة الرابعة عشر

الشرطة الفلسطينية

1- سيشكل المجلس قوة شرطية قوية. واجبات وأعمال وهيكلية، وتركيبة، ونشر قوات الشرطة الفلسطينية بالإضافة إلى الأحكام المتعلقة بأجهزتها وعملها وأيضاً إلى قواعد سلوكها منصوص عليها في الملحق الأول.

2- سيتم دمج قوات الشرطة الفلسطينية التي شكلت بمقتضى اتفاقية غزة- أريحا في الشرطة الفلسطينية وستكون خاضعة لأحكام هذه الاتفاقية.

3- باستثناء الشرطة الفلسطينية والقوات العسكرية الإسرائيلية لن يتم تشكيل أو عمل أي قوة مسلحة أخرى.

4- باستثناء سلاح وعتاد وأجهزة الشرطة الفلسطينية المفصلة في الملحق الأول وتلك الخاصة بالقوات العسكرية الإسرائيلية، لا يمكن لأي منظمة أو مجموعة أو فرد في الضفة الغربية وقطاع غزة أن يصنع أو يبيع أو يحوز أو يمتلك أو يورد أو يحضر سلاح أو عتاد أو متفجرات أو ملح البارود أو أي أجهزة مرتبطة بذلك إلا إذا كان منصوصاً عليه في الملحق الأول.

المادة الخامسة عشر

منع الأعمال العدوانية

1- سيأخذ الطرفان الإجراءات الضرورية لمنع أعمال الإرهاب، الجريمة، والأعمال العدوانية الموجهة ضد الطرف الآخر أو ضد أفراد واقعين تحت سلطة الطرف الآخر وضد ممتلكاتهم وسوف تؤخذ الإجراءات القانونية ضد مرتكبي هذه الأعمال.

2- أحكام محددة لتطبيق هذه المادة منصوص عليها في الملحق الأول.

المادة السادسة عشر

إجراءات بناء الثقة

من أجل خلق جو عام إيجابي ومساند لمواكبة تطبيق هذه الاتفاقية، و بناء قاعدة راسخة للثقة المتبادلة والنية الحسنة، ومن أجل تسهيل التعاون المرتقب وعلاقات جديدة، بين الشعبين، اتفق الطرفان على القيام بإجراءات بناء ثقة كما هو موضح أدناه:

1- ستفرج إسرائيل عن أو تنقل إلى الجانب الفلسطيني موقوفين ومساجين من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة. ستتم المرحلة الأولى للإفراج عن هؤلاء المساجين والموقوفين عند التوقيع على هذه الاتفاقية والمرحلة الثانية ستتم قبيل يوم الانتخابات. سيكون هناك مرحلة ثالثة من الإفراج عن الموقوفين والمساجين. وسيتم الإفراج عنهم من ضمن الفئات المفصلة في الملحق السابع (الإفراج عن معتقلين ومساجين فلسطينيين). سيكون الفرج عنهم أحرار في الرجوع إلى بيوتهم في الضفة الغربية وقطاع غزة.

2- الفلسطينيون الذين أقاموا صلات مع السلطات الإسرائيلية لن يكونوا عرضة لأعمال المضايقة، أو العنف، أو الانتقام، أو التعسف أو المحاكمة. وسيتم أخذ إجراءات ملائمة ومستمرة بالتنسيق مع إسرائيل من أجل ضمان حمايتهم.

3- الفلسطينيون من الخارج والذي يسمح بدخولهم إلى الضفة الغربية وقطاع غزة استناداً إلى هذه الاتفاقية، والذي يسري عليهم أحكام هذه الاتفاقية سوف لن تتم مقاضاتهم عن أعمال ارتكبت قبل 13 أيلول 1993.

الفصل الثالث- القضايا القانونية

المادة السابعة عشر

الولاية

1- بمقتضى إعلان المبادئ، فإن ولاية المجلس ستشمل الضفة الغربية وقطاع غزة كوحدة جغرافية واحدة باستثناء:

أ- القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي: القدس، المستوطنات، المواقع الأمنية المحددة، اللاجئين الفلسطينيين، الحدود، العلاقات الدولية والإسرائيليين؛

ب- صلاحيات ومسؤوليات لم تنقل إلى المجلس.

2- وعلى هذا، فإن سلطة المجلس تضم جميع الأمور التي تقع ضمن ولايتها الجغرافية، أو الوظيفة، أو الشخصية كما هو مبين أدناه:

أ- الولاية الجغرافية للمجلس ستضم منطقة قطاع غزة ما عدا المستوطنات ومنطقة القواعد العسكرية المبينة على الخارطة 2، ومنطقة الضفة الغربية باستثناء المنطقة ج والتي باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي، سيتم نقلها تدريجياً إلى الولاية الفلسطينية في ثلاث مراحل، تأخذ كل منها فترة ستة أشهر تكتمل بعد 18 شهراً من تنصيب المجلس في هذا الوقت ستشمل ولاية المجلس مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي.

ب- الولاية الجغرافية ستشمل الأرض، المياه التحتربية والإقليمية، بموجب أحكام هذه الاتفاقية.

ج- تمتد الولاية الوظيفية للمجلس إلى جميع الصلاحيات والمسؤوليات المنقولة إليه كما هو محدد في هذه الاتفاقية أو في أي اتفاقيات مستقبلية التي يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية.

د- تمتد الولاية الوظيفية والإقليمية للمجلس على جميع الأفراد ما عدا الإسرائيليين إلا إذا نصت الاتفاقية خلافاً لذلك. على الرغم من الفقرة أعلاه سيكون للمجلس ولاية وظيفية على المنقطة ج كما هو محدد في المادة الرابعة من الملحق الثالث.

3- سيكون للمجلس، ضمن سلطته، صلاحيات ومسؤوليات تشريعية وتنفيذية وقضائية كما هو منصوص عليه في هذه الاتفاقية.

4- أ- سيكون لإسرائيل من خلال الحكم العسكري سلطة على مناطق لا تقع تحت الولاية الإقليمية للمجلس صلاحيات ومسؤوليات لم تنقل إلى المجلس وعلى الإسرائيليين.

ب- لهذه الغاية، الحكم العسكري الإسرائيلي سيبقى على صلاحيات ومسؤوليات تشريعية وتنفيذية وقضائية ضرورية بناءا على القانون الدولي. لن ينتقص هذا النص من تطبيق التشريعات الإسرائيلية على الإسرائيليين في الدعاوي أمام القضاء.

5- ممارسة السلطة فيما يتعلق بالمجال الكهرومغناطيسي وفي المجال الجوي سيكون بمقتضى أحكام هذه الاتفاقية.

6- بدون إجحاف لأحكام هذه المادة، سيتم الامتثال للترتيبات القانونية المفصلة في البروتوكول الخاص بالقضايا القانونية والمرفق كملحق 4 (من الآن فصاعداً الملحق الرابع) وسيتم الامتثال إليها. بإمكان إسرائيل والمجلس التفاوض على ترتيبات قانونية أخرى.

7- سيتعاون المجلس وإسرائيل في أمور المساعدة القانونية في قضايا مدنية وجنائية على أساس متبادل ومن خلال اللجنة القانونية من الآن فصاعداً "اللجنة القانونية" والتي أسست بناء عليه.

8- ولاية المجلس ستمتد تدريجياً لتشمل منطقة الضفة الغربية وقطاع غزة، ما عدا قضايا سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي من خلال مجموعة من خطوات إعادة انتشار القوات العسكرية الإسرائيلية. ستغطي المرحلة الأولى من إعادة انتشار القوات العسكرية الإسرائيلية مناطق سكنية في الضفة الغربية -مدن، قرى، مخيمات اللاجئين، وخرب كما نص عليه في الملحق الثاني- وستكتمل قبل عشية الانتخابات الفلسطينية، أي قبل 22 يوماً من يوم الانتخابات.

إعادة انتشار أخرى للقوات العسكرية الإسرائيلية إلى مواقع إسرائيلية محددة ستبدأ مباشرة بعد تنصيب المجلس وسيتم تنفيذه على ثلاث مراحل، كل مرحلة تأخذ فترة زمنية مدتها ستة أشهر، تتم في وقت لا يتعدى 18 شهراً من تاريخ تنصيب المجلس.

المادة الثامنة عشر

الصلاحيات التشريعية للمجلس

1- لإغراض هذه المادة، التشريع سوف يعني أي تشريعات أولية أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية، قوانين، أنظمة، ومشاريع قانونية تشريعية أخرى.

2- سيكون للمجلس الصلاحية، ضمن ولايته كما حددت في المادة السابعة عشر لهذه الاتفاقية، تبني التشريعات.

3- مع أن صلاحية التشريع الأولي ستكون بيد المجلس بمجمله، فإن رئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيكون له الصلاحيات التشريعية التالية:

أ- صلاحية مبادأة التشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس،

ب- صلاحية إصدار تشريعات تبناها المجلس،

ج- صلاحية إصدار تشريعات ثانوية، بما في ذلك أنظمة، لها علاقة بأية أمور وضمن أي مجال نص عليه في أي تشريعات أولية تبناها المجلس.

4- أ. التشريعات، بما فيها التشريعات التي تعدل أو تلغي قوانين سارية أو أوامر عسكرية، والتي تفوق ولاية المجلس أو التي تكون، مخالفة لأحكام إعلان المبادئ، أو هذه الاتفاقية، أو أية اتفاقية يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية، لن تكون سارية المفعول وستكون باطلة.

ب- على رئيس السلطة التنفيذية للمجلس عدم إصدار تشريعات تبناها المجلس إذا كانت هذه التشريعات تقع ضمن أحكام هذا البند.

5- يجب إبلاغ الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية عن جميع التشريعات.

6- بدون إجحاف لأحكام البند الرابع أعلاه، فإن الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية بإمكانه لفت نظر اللجنة لأي تشريعات تعتبر إسرائيل أن البند الرابع ينطبق عليها، وذلك من أجل مناقشة قضايا ناشئة عن هذه التشريعات. ستنظر اللجنة القانونية إلى تشريعات رفعت إليها في أقرب فرصة ممكنة.

المادة التاسعة عشر

حقوق الإنسان وحكم القانون

سوف تمارس إسرائيل والمجلس صلاحياتهما ومسؤولياتهما بموجب هذه الاتفاقية مع اعتبار لازم للمبادئ والمعايير المقبولة دولياً ولمبادئ حقوق الإنسان وحكم القانون.

المادة العشرون

الحقوق والمسؤوليات والالتزامات

1- أ-إن نقل الصلاحيات والمسؤوليات من الحكم العسكري الإسرائيلي وإدارته المدنية إلى المجلس، كما هو مفصل في الملحق الثالث، يتضمن جميع الحقوق المتصلة، المسؤوليات والالتزامات التي تنشأ فيما يتعلق بالممارسات والإغفالات التي حدثت قبل هذا النقل. سوف تتوقف إسرائيل عن تحمل أية مسؤوليات مالية فيما يتعلق بممارسات وإغفالات كهذه وسوف يتحمل المجلس جميع المسؤوليات المالية هذه وكذلك لوظائفه الخاصة به.

ب- سوف يحول أي ادعاء مالي في هذا الخصوص ضد إسرائيل إلى المجلس.

ج- سوف تزود إسرائيل المجلس بالمعلومات التي لديها فيما يتعلق بالادعاءات العالقة والمتوقعة التي قدمت للمحكمة أو القضاء ضد إسرائيل في هذا الخصوص.

د- سوف تعلم إسرائيل المجلس وتمكنه من المشاركة في الدفاع عن الادعاء والتقدم بحجج نيابة عن نفسه عندما تقدم الإجراءات القانونية فيما يتعلق بمطالب كهذا.

هـ- إذا حدث وإن كان هناك حكم ضد إسرائيل من قبل القضاء أو المحكمة فيما يتعلق بهذا الادعاء، سوف يعوض المجلس لإسرائيل بمبلغ الحكم الكامل.

و- بدون إجحاف بما سبق، عندما تجد جلسة القضاء أو المحكمة التي تنظر بهذا الادعاء بأن المسؤولية تقع فقط على موظف أو عميل تصرف في مجال أبعد من الصلاحيات الموكلة له أو لها، وبشكل غير قانوني أو متعمد، فإن المجلس لن يتحمل أية مسؤوليات مالية.

2- أ- بالرغم من الأحكام في الفقرات 1.د إلى 1.ف أعلاه، يمكن لكل جانب أن يأخذ الإجراءات الضرورية بما في ذلك إصدار التشريعات، وذلك لضمان إن مثل هذا الادعاء من قبل الفلسطينيين والذي يتضمن مطالب عالقة، قد قدمت فقط أمام قضاء أو محاكم فلسطينية في الضفة الغربية أو قطاع غزة، ولا تقدم، أو تمثل، أمام القضاء أو المحاكم الإسرائيلية.

ب- عندما يقدم ادعاء جديد أمام القضاء والمحاكم الفلسطينية بعد رفض الطلب وفقاً للفقرة أ أعلاه، على المجلس أن يدافع عنه، وبناءاً على الفقرة الفرعية 1أ أعلاه، سوف يدفع مبلغ الحكم في حالة صدوره لصالح المدعي.

ج- سوف توافق اللجنة القانونية على ترتيبات لنقل جميع المواد والمعلومات الضرورية لتمكين القضاء والمحاكم الفلسطينية للاستماع لهذه الادعاءات، وفقاً للفقرة ب أعلاه، وعند الضرورة لتقديم المساعدة القانونية من قبل إسرائيل إلى المجلس في الدفاع عن هذه الادعاءات.

3- نقل السلطة بحد ذاته سوف لن يؤثر على الحقوق، المسؤوليات والالتزامات لأي شخص أو كيان قانوني تواجد في تاريخ توقيع هذه الاتفاقية.

4- سوف يتولى المجلس، عند تنصيبه، جميع الحقوق، المسؤوليات والالتزامات للسلطة الفلسطينية.

5- لإغراض هذه الاتفاقية، "الإسرائيليين" تشمل الأجهزة القانونية والشركات المسجلة في إسرائيل.

المادة الواحدة والعشرون

تسوية الخلافات والنزاعات

سوف يتم تحويل أي خلاف يتعلق في تطبيق الاتفاقية إلى آلية التنسيق والتعاون المناسبة التي أقيمت بمقتضى هذه الاتفاقية، سوف تطبق أحكام المادة الخامسة عشر من إعلان المبادئ على أي خلاف لم يسوى من خلال آلية التنسيق والتعاون المناسبة، خصوصاً

1- النزاعات التي تنشأ من تطبيق أو تفسير هذه الاتفاقية أو أية اتفاقات مرتبطة، وتخص المرحلة الانتقالية، يجب أن يتم تسويتها من خلال لجنة الارتباط.

2- يمكن حل النزاعات التي لا تسوى بالمفاوضات من خلال آلية لحسم النزاع يتفق عليها بين الطرفين.

3- يمكن للطرفين أن يتفقا على الخضوع للتحكيم من أجل فض النزاعات المتعلقة بالمرحلة الانتقالية، والتي لا يمكن تسويتها بالمصالحة. لهذه الغاية، وبناء على اتفاق الطرفين، يمكن تشكيل لجنة تحكيم.

الفصل الرابع - التعاون

المادة الثانية والعشرين

العلاقات بين إسرائيل والمجلس

1- سوف تسعى إسرائيل والمجلس لتعزيز التفاهم المتبادل والتسامح وبالتالي الامتناع عن التحريض، بما فيها الدعاية العدائية، ضد بعضهما البعض، وبدون الانتقاص من مبدأ حرية التعبير، وسوف يأخذان الإجراءات القانونية لمنع تحريض كهذا من قبل أي من المنظمات، الجماعات، أو الأفراد ضمن ولايتهما.

2- سوف تضمن إسرائيل والمجلس بأن تساهم الأنظمة التعليمية الخاصة بهما في السلام بين إسرائيل والشعب الفلسطيني والسلام في المنطقة عامة. وسوف تمتنعان عن التقدم بأية مواضيع تمكن من أن تؤثر بشكل عكسي على مسيرة المصالحة.

3- دون الإجحاف بالأحكام الأخرى لهذه الاتفاقية، سوف تتعاون إسرائيل والمجلس في محاربة النشاط الإجرامي الذي يمكن أن يؤثر على الطرفين، بما في ذلك المخالفات المتعلقة بتجارة المخدرات غير المشروعة والمواد المهلوسة، التهريب، ومخالفات ضد الأملاك، بما في ذلك مخالفات تتعلق بالمركبات الآلية.

المادة الثالثة والعشرين

تعاون يتعلق بنقل الصلاحيات والمسؤوليات

من أجل ضمان نقل منظم وسلس للصلاحيات والمسؤوليات سيتعاون الجانبان فيما يتعلق بنقل صلاحيات الأمن والمسؤوليات وفقاً لأحكام الملحق الأول، ونقل الصلاحيات المدنية والمسؤوليات وفقاً لأحكام الملحق الثالث.

المادة الرابعة والعشرين

العلاقات الاقتصادية

تم تحديد العلاقات الاقتصادية بين الجانبان في بروتوكول العلاقات الاقتصادية، الموقع في باريس في 29 نيسان 1994، والملاحق بناء عليه، وملحق بروتوكول العلاقات الاقتصادية جميعها مرفقة كملحق 5، وسوف تحكم من قبل الأحكام ذات العلاقة بهذه الاتفاقية وملاحقها.

المادة الخامسة والعشرين

برامج التعاون

1- يوافق الطرفان على تأسيس آلية لتطوير برامج التعاون بينهما، وضعت تفاصيله في الملحق السادس.

2- لجنة تعاون مستمرة تعالج قضايا تنشأ في سياق هذا التعاون تشكل كما هو مبين في الملحق السادس.

المادة السادسة والعشرين

لجنة الارتباط الإسرائيلية - الفلسطينية المشتركة

1- سوف تضمن لجنة الارتباط التي تأسست بموجب المادة العاشرة من إعلان المبادئ، تطبيق سلس لهذه الاتفاقية. سوف تعالج قضايا تتطلب التنسيق، وقضايا أخرى ذات الاهتمام المشترك والنزاعات.

2- ستشكل لجنة الارتباط من عدد متساو من الأعضاء من كل جانب. يمكن إضافة فنيين آخرين وخبراء عند الضرورة.

3- سوف تتبنى لجنة الارتباط قواعد عملها الإجرائية، بما في ذلك، مكان أو أماكن اجتماعاتها وعددها.

4- سوف تصل لجنة الارتباط إلى قراراتها بالاتفاق.

5- ستشكل لجنة الارتباط لجنة فرعية لمراقبة وتوجيه تطبيق هذه الاتفاقية (يشار إليها من الآن فصاعداً بـ "لجنة المراقبة والتوجيه". سيكون عملها كالتالي:

أ- ستقوم لجنة المراقبة والتوجيه، بصورة مستمرة، بمراقبة تطبيق هذه الاتفاقية بهدف دعم التعاون وتشجيع العلاقات السلمية بين الطرفين.

ب- ستقوم لجنة المراقبة والتوجيه بتسيير نشاطات اللجان المشتركة المختلفة والتي شكلت بهذه الاتفاقية (JSC, CAC، اللجنة القانونية، اللجنة القانونية المشتركة، ولجنة التعاون المستمرة) بخصوص التطبيق المستمر لهذه الاتفاقية. ستقوم اللجنة بتقديم تقارير إلى لجنة الارتباط.

ج- ستؤلف لجنة المراقبة والتوجيه من رؤساء اللجان المذكورة أعلاه.

د- رئيسي لجنة المراقبة والتوجيه يضعان قواعد إجرائية، بما في ذلك مكان وعدد الاجتماعات.

المادة السابعة والعشرين

التنسيق والارتباط مع الأردن ومصر

1- تبعاً للمادة الثانية عشر من إعلان المبادئ، دعا الجانبان حكومتا الأردن ومصر للمشاركة في تأسيس ترتيبات تنسيق وارتباط أخرى بين حكومة إسرائيل وممثلين فلسطينيين من جهة، وحكومتا الأردن ومصر من جهة أخرى، لترويج التعاون فيما بينهم. وكجزء من هذه الترتيبات، فإن لجنة مستمرة قد شكلت وبدأت عملها.

2- سوف تقرر اللجنة المستمرة بالاتفاق على أشكال دخول أشخاص نزحوا (Displaced) من الضفة الغربية وقطاع غزة في 1967، جنباً إلى جنب مع الإجراءات الضرورية لمنع الفوضى وانعدام النظام.

3- سوف تعالج اللجنة المستمرة أمور أخرى ذات اهتمام مشترك.

المادة الثامنة والعشرين

الأشخاص المفقودون

1- ستتعاون إسرائيل والمجلس بتزويد كل منهما الآخر بالمساعدة الضرورية في القيام بالبحث عن الأشخاص المفقودين وعن جثث أشخاص لم يتم اكتشافهم وكذلك بتزويد معلومات عن الأشخاص المفقودين.

2- تتعهد م.ت.ف بالتعاون مع إسرائيل وأن تساعدها في جهودها لتحديد ولإرجاع إلى إسرائيل جنود إسرائيليين فقدوا في الخدمة وكذلك عن جثث إسرائيليين لم يتم اكتشافهم بعد.

الفصل الخامس- أحكام مختلفة

المادة التاسعة والعشرين

المعبر الآمن بين الضفة الغربية وقطاع غزة

لقد تم وضع الترتيبات لمعبر آمن للأشخاص والمواصلات بين الضفة الغربية وقطاع غزة في الملحق الأول.

المادة الثلاثون

المعابر

لقد تم وضع ترتيبات للتنسيق بين إسرائيل والمجلس فيما يتعلق بالمعبر من وإلى مصر والأردن، وكذلك أية معابر دولية أخرى متفق عليها في الملحق الأول.

المادة الواحد والثلاثون

بنود ختامية

1- ستدخل هذه الاتفاقية حيز التنفيذ يوم التوقيع عليها.

2- عند تنصيب المجلس، فإن هذه الاتفاقية ستحل محل اتفاقية غزة- أريحا، واتفاقية النقل التمهيدي، وبروتوكول النقل الإضافي.

3- سيحل المجلس عند تنصيبه مكان السلطة الفلسطينية وسيتولى جميع أعمال والتزامات السلطة الفلسطينية المنصوص عليها في اتفاقية غزة وأريحا، واتفاقية النقل التمهيدي، وبروتوكول النقل الإضافي.

4- سيقر الطرفان جميع التشريعات اللازمة لتنفيذ هذه الاتفاقية.

5- ستبدأ مفاوضات الوضع النهائي بين الطرفان في أقرب وقت ممكن على أن لا يتعدى ذلك 4 أيار 1996، من المفهوم أن هذه المفاوضات ستشمل القضايا المتبقية، بما فيها: القدس، اللاجئين، المستوطنات، الترتيبات الأمنية، الحدود، العلاقات والتعاون مع الدول المجاورة، وأمور أخرى ذات اهتمام مشترك.

6- لا شيء في هذه الاتفاقية سوف يستبق أو يجحف بنتائج مفاوضات الوضع الدائم والتي ستجري بموجب إعلان المبادئ. لن يعتبر أي من الطرفين، بحكم دخوله في هذه الاتفاقية، على أنه تخلى أو تنازل عن حقوقه الثابتة، أو مطالبه، أو مواقفه.

7- لن يقوم أي طرف بالبدء أو بأخذ أي خطوة يمكن أن تغير في وضع الضفة الغربية وقطاع غزة لحين التوصل إلى نتائج مفاوضات الوضع الدائم.

8- ينظر الطرفان إلى الضفة الغربية وقطاع غزة على أنها وحدة جغرافية واحده ستصان وحدتها ووضعها خلال المرحلة الانتقالية.

9- تتعهد م.ت.ف، خلال شهرين من تاريخ تنصيب المجلس، بانعقاد المجلس الوطني الفلسطيني والموافقة رسمياً على التغييرات الضرورية بما يتعلق بالميثاق الفلسطيني، كما تم التعهد به في الرسالة الموقعة من رئيس م.ت.ف والموجهة إلى رئيس وزراء إسرائيل بتاريخ 19 أيلول 1993 و4 أيار 1994.

10- بموجب الملحق الأول، المادة السابعة من هذه الاتفاقية، تؤكد إسرائيل على أن الحواجز الدائمة على الطرق المؤدية مـن وإلـى منطقة أريحا (باستثناء تلك الخاصة بالطريق الموصل من موسى العلمي إلى جسر اللنبي) سيتم إزالتهم عند اكتمال المرحلة الأولى من إعادة الانتشار.

11- المساجين الذين، تم تسليمهم بموجب اتفاقية غزة وأريحا، إلى السلطة الفلسطينية شريطة بقائهم في منطقة أريحـا طـوال فتـرة محكوميتهم، سيكونوا أحرارا بالعودة إلى منازله في الضفة الغربية وقطاع غزة عند اكتمال المرحلة الأولى من إعادة الانتشار.

12- بخصوص العلاقات بين إسرائيل و م.ت.ف وبدون إجحاف من الالتزامات المتضمنة في الرسائل الموقعة من والمتبادلـة مـع رئيس وزراء إسرائيل ورئيس م.ت.ف بتاريخ 9 أيلول 1993 و4 أيار 1994، سيقوم الطرفان بتطبيق فيما بينهما بتطبيـق الأحكـام المتضمنة في المادة الثانية والعشرين، البند 1، مع التعديلات الضرورية.

13- أ- ديباجة هذه الاتفاقية وجميع ملاحقها وذيولها وخرائطها المرفقة تعتبر جزء لا يتجزأ من هذه الاتفاقية.

ب-اتفق الطرفان على أن الخرائط المرفقة لاتفاقية غزة- أريحا وهي:

أ-الخارطة رقم 1 (قطاع غزة)، نسخة مطابقة مرفقة لهذه الاتفاقية كخارطة رقم 2 (في هذه الاتفاقية "الخارطة رقم 2").

ب-الخارطة رقم 3 (انتشار الشرطة الفلسطينية في قطاع غزة)، نسخة مطابقة مرفقة لهذه الاتفاقية كخارطة رقم 5 (في هـذه الاتفاقية "الخارطة رقم 5")،و

ج-الخارطة رقم 6 (النشاط البحري هو جزء لا يتجزأ وستبقى سارية المفعول طوال سريان هذه الاتفاقية.

14- في حين أن منطقة الجفتلك ستقع تحت الولاية الوظيفية والشخصية للمجلس في المرحلة الأولى لإعادة الانتشار، فستتم دراسة نقل الولاية الجغرافية لهذه المنطقة إلى المجلس من الجانب الإسرائيلي في المرحلة الأولى من مراحل إعادة الانتشار الأخرى.

وقع في واشنطن، مقاطعة كولومبيا، بتاريخ 28 أيلول، 1995.

عن حكومة إسرائيل	عن م.ت.ف
الولايات المتحدة الأمريكية	الفيدرالية الروسية
جمهورية مصر العربية	الاتحاد الأوروبي
مملكة النرويج	الاتحاد الأوروبي

An-Najah National University
Faculty of Graduate Studies

The current legal framework in the West Bank & Gaza Strip; as well as its impact on the political development since 1994- 2004

Prepared by
Angham Zakaria Muhammad Mas'oud

Supervised by
Dr. / Nayef Abu Khalaf

***Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Planning & Political Development, Faculty of Graduate Studies, at An-Najah National University, Nablus, Palestine*.**
2007

The current legal framework in the West Bank & Gaza Strip; as well as its impact on the political development since 1994- 2004

Prepared by
Angham Zakaria Muhammad Mas'oud
Supervised by
Dr. / Nayef Abu Khalaf

ABSTRACT

Despite its importance for the process of development; yet, it was not promoted to that kind of importance already available in the literary works written on development. It is the LAW. And due to its extreme importance, the study has perceived it to be its topic. The regulatory and constitutional framework, based on the principles and (institutional) regulations, is a necessity for the sake of building the state; as well as guaranteeing its entity. The study was commenced by the theoretical and conceptual side dealing with the relation between law and development. It has exposed a lot of conceptual controversy concerning a set of legal terms. The conclusion of chapter one stated that the legal framework is quite essential for the purpose of making the development process succeed; and it is impossible for development, whatever its kind might be, to survive without the legal framework.

This study has dealt with the Palestinian case seeking for construction and liberation not achieved yet; in addition to the calling for reformation permanently and continuously from various Palestinian personnel. The query of the study used to be whether the legal framework already standing in the territories of autonomy might promote the process of political development. To answer this question, the study was launched from the interim, transitory accords. It is a point that the study has tackled it in the second chapter, demonstrating it along five pivots. The conclusion

of that chapter was that the Declaration of Principles (DOP) has given the Palestinians an autonomy of incomplete rule throughout the framework of temporal, provisionary accords imposing on the Palestinian side security arrangements forming a barrier encountering the process of political development. The matter has been complicated more and more with the deprivation of concentrations for a democratic rule via the elected council that owns the powers of implementation and legislation together. It is the owner of curatorship by agreements; i.e., the agreements have absented the principle of authority separation without which no democratic state is likely to survive. It is needless to say that temporary accords form a wedge that does separate between the Palestinian people and its political integrity. The state of Israeli occupation has besieged the territories of autonomy by means of the economic regulations between the two sides by which the state of occupation has practiced to obstruct the Palestinian democracy. The international aids have acted to subjugate the Palestinian political decision to its wishes. To implement the commitments ensued on the Palestinian side; it sought to legislate the rules required for that.

The third chapter has tackled the most genuine of these rules; especially that they're framed for the political development. The agreements were reflected in a remarkable manner on the laws of elections, press and publishing; as well as the project of faction law. The political heritage of the PLO was reflected in a remarkable way on the rest of it. Generally, all the laws dealt with have been credited to having ambiguous terms; in addition to freeing the hand of the executive authority to restrain political freedom.

The fourth chapter of the study dealt with an important issue that has been discarded and not given an adequate concern. This chapter has concluded that the dominating legal Palestinian culture is moving in two directions: First, the personification of laws and institutions. Second, the culture of underestimating laws; the disrespect of it; as well as violating it whether by the individuals or leaders. Thus, it is a culture that does not support the legal framework needing the satisfaction of people in it; their respect and regard of it.

The study has concluded at the end that the legal framework in the territories of autonomous rule represented in the provisional accords, the new Palestinian legislations and legal culture form an obstacle in front of the process of political development. For the sake of activating the legal framework in the territories of autonomy, the study has recommended the following:

First: Pertaining to the temporary agreements, hard to be abolished, the study perceived, as a way to solve this crisis, that the leadership should improve the stipulations and circumstances of negotiating. It has to consider the faults perpetrated in the shade of negotiations concluded with the declaration of principles. The earnest political willingness should be available for the sake of finding and accord aspiring to raise a state based on democratic fundamentals; not rather just a state in name only.

Second: Concerning the Palestinian legislations,

A. The necessity of keeping far from personality in legislation; especially, the basic law. And this matter requires an act for reviewing the texts of its items objectively.

B. Confining the legal philosophy; as well as the philosophy of the required law. The construction of laws should be revised on two schools (The Anglo-Saxon/ Latin); and the pattern of the required law should be restrained either by the parliamentarian or presidential types. Further more, apart from that, there is a need for a comprehensive revision for the laws set up so that their wording be repeated in a manner that suits the transitory interval, the society's unsettled situation and the Palestinian issue; i.e., the legislations should be transitory until the erection of an independent state.

C. For the purpose of that, the communal institutions, concerned with the issues of democracy, human rights and law, should activate themselves towards rewording these laws.

Third: Reshaping the legal culture for the Palestinian society; as well as implanting the culture of respect, reverence and regard towards the law. The burden of this responsibility lies on the governor system. Yet, the dilemma is enclosed in the fact that this system does not respect the law.

Fourth: Reimposing the law powerfully and forcibly; and this requires a serious political willingness for that.